

3 1761 11972374 0

CA1
XY2
-1990
P61

GOVT

JUN 3 1992

CA1
XY2
1990
P61

3b



THE PROCESS FOR AMENDING THE CONSTITUTION OF CANADA

The Report of the Special Joint Committee
of the Senate and the House of Commons

Joint Chairmen:
Hon. Gérard Beaudoin, Senator
Jim Edwards, M.P.


June 20, 1991

THE PROCESS FOR AMENDING THE CONSTITUTION OF CANADA

**The Report of the Special Joint Committee
of the Senate and the House of Commons**

**Joint Chairmen:
Hon. Gérard Beaudoin, Senator
Jim Edwards, M.P.**

June 20, 1991



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119723740>

SENATE

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Tuesday, May 21, 1991
Thursday, May 23, 1991
Tuesday, May 28, 1991
Wednesday, May 29, 1991
Thursday, May 30, 1991
Tuesday, June 4, 1991
Wednesday, June 5, 1991
Thursday, June 6, 1991
Monday, June 10, 1991
Tuesday, June 11, 1991
Wednesday, June 12, 1991
Tuesday, June 18, 1991

Joint Chairmen:

Hon. Gérard Beaudoin, Senator
Jim Edwards, M.P.

SÉNAT

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1

Le mardi 21 mai 1991
Le jeudi 23 mai 1991
Le mardi 28 mai 1991
Le mercredi 29 mai 1991
Le jeudi 30 mai 1991
Le mardi 4 juin 1991
Le mercredi 5 juin 1991
Le jeudi 6 juin 1991
Le lundi 10 juin 1991
Le mardi 11 juin 1991
Le mercredi 12 juin 1991
Le mardi 18 juin 1991

Coprésidents:

L'hon. Gérard Beaudoin, sénateur
Jim Edwards, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on

Process for amending the Constitution of Canada

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le

Processus de modification de la Constitution du Canada

RESPECTING:

A study of the process for amending the Constitution of Canada

INCLUDING:

The Report to the Senate and to the House of Commons

CONCERNANT:

Une étude du processus de modification de la Constitution du Canada

Y COMPRIS:

Le Rapport au Sénat et à la Chambre des communes

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE AND
OF THE HOUSE OF COMMONS ON THE PROCESS
FOR AMENDING THE CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen:

Hon. Gérald Beaudoin, Senator
Jim Edwards, M.P.

Representing the Senate:

The Honourable Senators

Gérald Beaudoin
Gérald Comeau
Philippe Gigantès
Michael Kirby
Nathan Nurgitz—(5)

Representing the House of Commons:

Members

Ken Atkinson
Gabrielle Bertrand
Jean-Pierre Blackburn
Coline Campbell
Ronald Duhamel
Jim Edwards
Lynn Hunter
Wilton Littlechild
Rob Nicholson
Lorne Nystrom
André Ouellet
Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

Other Senators who served on the Committee:

Willie Adams
E.W. Barootes
Eric Berntson
Roch Bolduc
Pat Carney
Consiglio Di Nino
Jerahmiel S. Grafstein
Richard Hatfield
Daniel Hays
Janis Johnson
James Kelleher
Noel Kinsella
Paul Lucier
Finlay MacDonald
Michael Arthur Meighen
Gildas Molgat

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA
CHAMBRE DES COMMUNES SUR LE PROCESSUS DE
MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents :

L'hon. Gérald Beaudoin, sénateur
Jim Edwards, député

Représentant le Sénat :

Les honorables sénateurs

Gérald Beaudoin
Gérald Comeau
Philippe Gigantès
Michael Kirby
Nathan Nurgitz—(5)

Représentant la Chambre des communes :

Les députés

Ken Atkinson
Gabrielle Bertrand
Jean-Pierre Blackburn
Coline Campbell
Ronald Duhamel
Jim Edwards
Lynn Hunter
Wilton Littlechild
Rob Nicholson
Lorne Nystrom
André Ouellet
Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Les cogreffiers du Comité

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Autres sénateurs qui ont participé aux travaux du Comité :

Willie Adams
E.W. Barootes
Eric Berntson
Roch Bolduc
Pat Carney
Consiglio Di Nino
Jerahmiel S. Grafstein
Richard Hatfield
Daniel Hays
Janis Johnson
James Kelleher
Noel Kinsella
Paul Lucier
Finlay MacDonald
Michael Arthur Meighen
Gildas Molgat

Raymond Perrault
Jean-Marie Poitras
Mira Spivak
John Sylvain
Jean-Maurice Simard
Norbert Thériault—(22)

Other Members of Parliament who served on the Committee:

Warren Allmand
Eugène Bellemare
Maurizio Bevilacqua
Bud Bird
Bill Blaikie
Ethel Blondin
John Brewin
Harry Brightwell
Pauline Browes
Catherine Callbeck
Gabriel Desjardins
Maurice Dionne
Benno Friesen
Jean-Robert Gauthier
Beryl Gaffney
Mac Harb
Robert Layton
Francis LeBlanc
Derek Lee
Ronald MacDonald
Shirley Maheu
Joe McGuire
Peter Milliken
Rey Pagtakhan
Denis Pronovost
George Proud
Marcel Prud'homme
Scott Thorkelson
Pierrette Venne
Ian Waddell—(30)

Raymond Perrault
Jean-Marie Poitras
Mira Spivak
John Sylvain
Jean-Maurice Simard
Norbert Thériault—(22)

Autres députés qui ont participé aux travaux du Comité :

Warren Allmand
Eugène Bellemare
Maurizio Bevilacqua
Bud Bird
Bill Blaikie
Ethel Blondin
John Brewin
Harry Brightwell
Pauline Browes
Catherine Callbeck
Gabriel Desjardins
Maurice Dionne
Benno Friesen
Jean-Robert Gauthier
Beryl Gaffney
Mac Harb
Robert Layton
Francis LeBlanc
Derek Lee
Ronald MacDonald
Shirley Maheu
Joe McGuire
Peter Milliken
Rey Pagtakhan
Denis Pronovost
George Proud
Marcel Prud'homme
Scott Thorkelson
Pierrette Venne
Ian Waddell—(30)

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Votes & Proceedings of the House of Commons of Monday, December 17, 1990:

— That a Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons be appointed to consult broadly with Canadians and inquire into and report upon the process for amending the Constitution of Canada, including, where appropriate, proposals for amending one or more of the amending formulae, with particular reference to:

- (i) the role of the Canadian public in the process;
- (ii) the effectiveness of the existing process and formulae for securing constitutional amendments; and
- (iii) alternatives to the current process and formulae, including those set out in the discussion paper prepared by the Government of Canada entitled “Amending the Constitution of Canada”;

That twelve Members of the House of Commons and five Members of the Senate be the Members of the Special Joint Committee: such Members on the part of the House of Commons to be designated upon report of the Striking Committee no later than three sitting days after the adoption of this motion, which report shall be deemed concurred in upon presentation;

That the Committee have the power to appoint from among its Members such sub-committees as may be deemed advisable, and to delegate to such sub-committees all or any of their powers except the power to report directly to the House;

That the Committee have the power to sit during sittings and adjournments of the House of Commons;

That the Committee, or a sub-committee, have power to travel, and hold public hearings, within Canada;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, and to examine witnesses and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the Committee be empowered to authorize television and radio broadcasting, as it deems appropriate, of any or all of its proceedings or of proceedings of its sub-committees, pursuant to the principles and practices governing the broadcasting of the proceedings of the House of Commons;

That the parties represented on the Committee be granted allocations for expert assistance with the Committee work in proportion to the representation of the said parties in the House of Commons;

That the Committee be empowered to retain the service of professional, clerical and stenographic staff, as deemed available by the Joint Chairmen;

That the Committee submit its report not later than July 1, 1991, provided that, if the House of Commons is not sitting, the report will be deemed submitted on the day such report is deposited with the Clerk of the House of Commons and with the Clerk of the Senate;

That changes in membership of the Committee be effective immediately after notification thereof, signed by the Member acting as Chief Whip of any recognized party, has been filed with the Clerk of the Committee;

That the quorum of the Committee be nine Members, whenever a vote, resolution or other decision is taken so long as both Houses are represented, and the Joint Chairmen are authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, when six Members are present, so long as both Houses are represented; and

That a Message be sent to the Senate requesting that House to unite with this House for the above purpose, and to select, if the Senate deems it to be advisable, five Members to act on the proposed Special Joint Committee.

And the question being put on the motion, it was agreed to on division:

ATTEST

ROBERT MARLEAU

Clerk of the House of Commons

Extract from the Minutes & Proceedings of the Senate of Wednesday, January 30, 1991:

— That the Senate do unite with the House of Commons in the appointment of a Special Joint Committee to consult broadly with Canadians and inquire into and report upon the process for amending the Constitution of Canada, including, where appropriate, proposals for amending one or more of the amending formulae, with particular reference to:

- (i) the role of the Canadian public in the process;
- (ii) the effectiveness of the existing process and formulae for securing constitutional amendments; and
- (iii) alternatives to the current process and formulae, including those set out in the discussion paper prepared by the Government of Canada entitled “Amending the Constitution of Canada”;

That twelve Members of the House of Commons and five Members of the Senate be the Members of the Special Joint Committee, such Members on the part of the Senate to be designated no later than three sitting days after the adoption of this motion;

That the Committee have the power to appoint from among its Members such sub-committees as may be deemed advisable, and to delegate to such sub-committees all or any of their powers except the power to report directly to the Senate;

That the Committee have the power to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee, or a sub-committee, have power to travel, and hold public hearings, within Canada;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, and to examine witnesses and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the Committee be empowered to authorize television and radio broadcasting, as it deems appropriate, of any or all of its proceedings or of proceedings of its sub-committees, pursuant to the principles and practices governing the broadcasting of the proceedings of the House of Commons;

That the parties represented on the Committee be granted allocations for expert assistance with the Committee work in proportion to the representation of the said parties in the House of Commons;

That the Committee be empowered to retain the service of professional, clerical and stenographic staff, as deemed advisable by the Joint Chairmen;

That the Committee submit its report not later than July 1, 1991, provided that, if the Senate is not then sitting, the report will be deemed submitted on the day such report is deposited with the Clerk of the House of Commons and with the Clerk of the Senate;

That changes in membership of the Committee for Members of the House of Commons be effective immediately after notification thereof, signed by the Member acting as Chief Whip of any recognized party, has been filed with the Clerk of the Committee;

That the quorum of the Committee be nine Members, whenever a vote, resolution or other decision is taken so long as both Houses are represented, and the Joint Chairmen are authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, when six Members are present, so long as both Houses are represented; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

Extract from the Minutes & Proceedings of the Senate of Tuesday, May 14, 1991:

— That a Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons be appointed to consult broadly with Canadians and inquire into and report upon the process for amending the Constitution of Canada, including, where appropriate, proposals for amending one or more of the amending formulae, with particular reference to:

- (i) the role of the Canadian public in the process;
- (ii) the effectiveness of the existing process and formulae for securing constitutional amendments; and
- (iii) alternatives to the current process and formulae, including those set out in the discussion paper prepared by the Government of Canada entitled “Amending the Constitution of Canada”;

That five Members of the Senate and twelve Members of the House of Commons be the Members of the Special Joint Committee;

That, notwithstanding Rule 66, the Honourable Senators Beaudoin, Comeau, Gigantès, Kirby and Nurgitz act on behalf of the Senate as Members of the Committee;

That the Committee have the power to appoint from among its Members such sub-committees as may be deemed advisable, and to delegate to such sub-committees all or any of their powers except the power to report directly to the Senate;

That the Committee have power to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee, or a sub-committee, have power to travel, and hold public hearings, within Canada;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, and to examine witnesses and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the Committee be empowered to authorize television and radio broadcasting, as it deems appropriate, of any or all of its proceedings or of proceedings of its sub-committees, pursuant to the principles and practices governing the broadcasting of the proceedings of the House of Commons;

That the parties represented on the Committee be granted allocations for expert assistance with the Committee work in proportion to the representation of the said parties in the House of Commons;

That the Committee be empowered to retain the service of professional, clerical and stenographic staff, as deemed advisable by the Joint Chairmen;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-fourth Parliament be referred to the Committee;

That the Committee submit its report not later than July 1, 1991, provided that, if the Senate is not then sitting, the report will be deemed submitted on the day such report is deposited with the Clerk of the Senate and with the Clerk of the House of Commons;

That changes in membership of the Committee for Members of the House of Commons be effective immediately after notification thereof, signed by the Member acting as Chief Whip of any recognized party, has been filed with the Clerk of the Committee;

That the quorum of the Committee be nine Members, whenever a vote, resolution or other decision is taken so long as both Houses are represented, and the Joint Chairmen are authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, when six Members are present, so long as both Houses are represented; and

That a Message be sent to the House of Commons requesting that House to unite with this House for the above purpose, and to select, if the House of Commons deems advisable, Members to act on the proposed Special Joint Committee.

ATTEST

GORDON BARNHART

Clerk of the Senate

Extract from the Votes & Proceedings of the House of Commons of Friday, May 17, 1991:

— That a message be sent to the Senate to acquaint their Honours with the fact that the House of Commons does unite with the Senate in the reconstitution of the Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada that existed in the Second Session of the present Parliament with all the same powers and conditions contained in the Order of Reference dated December 17, 1990.

That the membership of the House of Commons on the Committee be the same membership as on the last day of the Second Session of the present Parliament.

That the evidence adduced by the Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada in the Second Session of the present Parliament be deemed to have been referred to the Special Committee hereby appointed;

That the portion of the budget of the Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada not expended during the Second Session of the present Parliament be deemed to constitute the entire budget of the Special Committee hereby appointed, unless a supplementary budget is approved by the Board of Internal Economy;

That all contracts entered into by the Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada during the Second Session of the present Parliament be deemed contracts for the Special Committee hereby appointed and be deemed to be in force, unless the Special Committee hereby appointed orders otherwise;

That all motions and orders adopted by the Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada during the Second Session of the present Parliament be deemed to have been adopted by the Special Joint Committee hereby appointed, unless it otherwise orders.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

Clerk of the House of Commons

Extract from the Votes & Proceedings of the Senate of Wednesday, May 22, 1991:

— That all motions and orders adopted by the Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada during the Second Session of the present Parliament be deemed to have been adopted by the Special Committee, unless it orders otherwise; and

That a message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

ATTEST

GORDON BARNHART

Clerk of the Senate

JOINT CHAIRMEN



Sen. Gérald Beaudoin

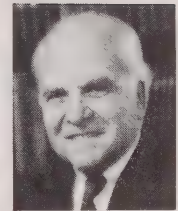


Jim Edwards, M.P.

MEMBERS OF THE COMMITTEE: Senators



Gérald Comeau



Philippe Gigantès



Michael Kirby

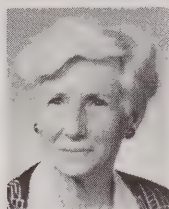


Nathan Nurgitz

MEMBERS OF THE COMMITTEE: Members of Parliament



Ken Atkinson



Gabrielle Bertrand



Jean-Pierre Blackburn



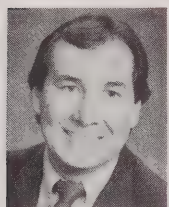
Coline Campbell



Ronald Duhamel



Lynn Hunter



Wilton Littlechild



Rob Nicholson



Lorne Nystrom



André Ouellet



Ross Reid

Have also participated in a special way:



Sen. Richard Hatfield



Pauline Browes, M.P.



Shirley Maheu, M.P.

ACKNOWLEDGEMENTS

The Committee wishes to gratefully acknowledge the dedication, diligence and valued assistance of the following people who cheerfully spent countless hours in preparation of our Report.

The Joint Clerks:

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Other Committee Clerks:

Martine Bresson

Bernard Fournier

Marie Louise Paradis

Marc Toupin

Research Staff:

Library of Parliament:

Daniel Dupras

Molly Dunsmuir

Alain Lafleur

Nis Moller

Peter Niemczak

Jack Stilborn

Party Researchers:

Paul Lepsoe, P.C.

Guy Pratte, Lib.

Ian Peach, N.D.P.

Other Researcher:

Pierre Thibault

Parliamentary Interns:

Wayne Burnett

Lori Anne Heckbert

Nancy MacDonald

Simone Philogène

Broadcasting Team:

Jim Archibald

Michael Gibbs

Ivan Barclay

Bernard Goulet

André Baulne

Ed Greskow

Michel Bois
Alain Bourque
Paul Bourque
Leslie Cain
Pierre Castonguay
Susan Finn
John Franklin

Jeannine Kennedy
Jean Leduc
Jacques Léger
Brian Morrison
Jeff Porter
Don St-Pierre
Larry Way

Office Staff:

Administrative Assistant:
Sharron Scullion

Secretariat:
Nancy Coelho
Jeannine Deveau
Claire Gauvreau
Sophie Montsion
Pierrette Robert

Editors/Revisers:
Ruth Crow
Mario Pelletier

Other office staff:

Fiona Bladon
Josée Brousseau
Lianne Brown
Hélène Cousineau
Lena L'Écuyer

Diane Lefebvre
Carol MacDonald
Edna Perrier
Joanne Pronovost
Louise Rousseau

Centralized Support and Publication Service

and the many others who contributed their time and effort.

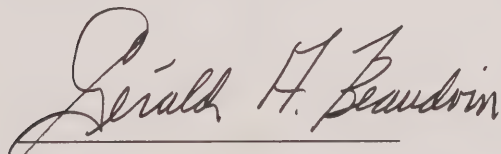
The Joint Chairmen

JOINT CHAIRMEN'S PREFACE

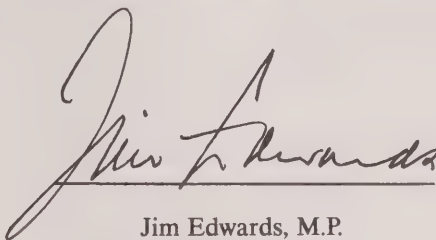
Our Committee had a life of 135 days. During its hundreds of hours of public hearings, and its long days of private deliberation and debate, it was free of partisanship. Each member approached the issues from his or her own set of values and perspective, and where there was disagreement, it was on questions of principle. All had the same fervently-held objective: to propose that which could preserve Canada, not just through its present crisis, but into another century.

Mid-way through our work, we suffered a serious loss. Senator Richard Hatfield, who had for almost two decades as Premier of New Brunswick played a key role in rebuilding Confederation, died on Friday, April 26, 1991. When first named to the Committee, he was full of enthusiasm for his new task. Even as he lost strength, he kept closely in touch with our work, and he told friends that his keenest regret was in not seeing it through to the end.

We profoundly appreciate the contribution made to this Report by the Joint Clerks of the Committee and their staff; by the Research Staff of the Library of Parliament; and by our interpreters, translators and all who laboured towards its successful completion.



Sen. Gérald A. Beaudoin
Joint Chairman



Jim Edwards, M.P.
Joint Chairman

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
CHAPTER I — THE CONSTITUTIONAL CONTEXT	3
A. BACKGROUND	3
B. THE SITUATION AFTER THE FAILURE OF THE MEECH LAKE ACCORD	6
C. EXECUTIVE FEDERALISM	7
D. CONCLUSION	7
CHAPTER II — THIS COMMITTEE: MANDATE AND PROCESS	9
A. OUR MANDATE	9
B. OUR WORK	9
CHAPTER III — THE AMENDING PROCEDURE	11
A. INTRODUCTION	11
1. The General Formula	11
2. The Unanimity Formula	12
3. The Bilateral Formula	13
4. The Federal Unilateral Formula	13
5. The Provincial Unilateral Formula	13
6. General Explanations	13
B. THE NEED FOR CHANGE	14
1. What We Heard	14
2. Our Analysis	15
3. Our Recommendations	16

C.	ABORIGINAL PEOPLES AND THE TERRITORIES	16
1.	Aboriginal Peoples	16
a.	What We Heard:	16
b.	Our Analysis	17
c.	Our Recommendations	17
2.	Territories	17
a.	What We Heard	17
b.	Our Analysis	18
c.	Our Recommendations	19
D.	PARLIAMENT AND PROVINCIAL LEGISLATURES	19
1.	What We Heard:	19
a.	Equality, Vetoes and Unanimity	19
b.	Proposals	21
2.	Our Analysis:	22
a.	The Idea of Equality of the Provinces	22
b.	Quebec: A Distinct Society	22
c.	Looking for a Constitution Protection	22
d.	A Veto for Quebec	23
e.	The Pepin-Robarts Formula	23
f.	The Victoria Formula	23
g.	Five Regional Vetoes	24
h.	The Protection of Quebec's Interests	24
3.	Our Recommendations	26
E.	FLEXIBILITY OPTIONS	27
1.	Section 43 (Bilateral Formula)	27
a.	What We Heard	27
b.	Our Analysis	28
2.	Opting Out	28
a.	What We Heard:	28
b.	Our Analysis	29
3.	Administrative Arrangements and the Delegation of Legislative Powers	29
4.	Our Recommendations	29
F.	THE THREE-YEAR RATIFICATION PERIOD	30
1.	What We Heard	30
2.	Our Analysis	30
3.	Our Recommendations	31

G.	PROVINCIAL EQUALITY AND PROPRIETARY INTERESTS	31
1.	What We Heard	31
2.	Our Analysis	32
3.	Our Recommendations	32
CHAPTER IV — THE REFERENDUM		33
A.	INTRODUCTION: THE CANADIAN EXPERIENCE	33
1.	Definition and Types of Referenda	33
2.	The National Referenda of 1898 and 1942	34
3.	Provincial Referenda	34
4.	The Newfoundland and Labrador Referenda of 1948	34
5.	Referenda and Votes of Confidence	35
6.	Wording of the Referendum Question and Organization of the Referendum	35
7.	Referendum Legislation	35
B.	WHAT WE HEARD	36
1.	The Principle of the Referendum	36
a.	Some General Questions	36
b.	Political Responsibility	37
c.	Obligatory or Optional Referenda	37
d.	Referenda and Minorities	38
e.	Popular Participation	38
f.	At What Stage in the Amending Process	38
g.	Timeframe for Holding a Referendum	39
2.	Organizing and Administering a Referendum	39
a.	Entrenchment or Passage of Federal Legislation	39
b.	Drafting the Referendum Question	39
c.	Financing	40
d.	The Referendum Campaign	40
e.	Referendum Information	40
f.	Interpreting Results	41
C.	ANALYSIS	41
1.	A Ratification Referendum Entrenched in the Constitution	41
2.	An Optional Referendum (Authorized by Federal Legislation)	42
D.	OUR RECOMMENDATIONS	42
CHAPTER V — CONSTITUENT ASSEMBLIES		43
A.	WHAT ARE THEY?	43

B.	WHAT WE HEARD	44
1.	Proposals	44
2.	Principles	44
a.	Arguments in Favour	44
b.	Arguments Against	45
C.	OUR ANALYSIS	47
1.	Preliminary Considerations	47
2.	Representation	47
3.	Participation	48
D.	CONCLUSIONS	49
E.	OUR RECOMMENDATIONS	50
CHAPTER VI — PUBLIC HEARINGS		53
A.	WHAT WE HEARD	53
1.	Need for Public Hearings	53
2.	At What Stage in the Process?	53
3.	Before What Type of Body?	54
B.	OUR ANALYSIS	54
C.	OUR RECOMMENDATIONS	55
CHAPTER VII — THE CONTRIBUTION OF INTERNATIONAL EXPERTS		57
A.	INTRODUCTION	57
B.	BELGIUM (Francis Delpérée)	57
C.	AUSTRALIA (Leslie Zines)	59
D.	SWITZERLAND (Jean-François Aubert)	61
E.	GERMANY (Helmut Steinberger)	62
F.	UNITED STATES (James Pope)	64
LIST OF RECOMMENDATIONS		67
MINORITY REPORT		73
ADDENDUM		77
APPENDIX A — PART V, CONSTITUTION ACT, 1982		79
APPENDIX B — LIST OF WITNESSES		83
APPENDIX C — LIST OF SUBMISSIONS		101

INTRODUCTION

Canada is clearly at the threshold of a period of major constitutional revision. Canadians thus face two fundamental questions. How can change best be achieved? What specific changes should now be sought?

This report is our contribution to the search for answers to the first of these questions.¹ It presents our findings and recommendations on the process through which the Constitution is amended. Attention is given both to the formal amending procedure, which sets out rules governing the ratification of amendments, and to the more informal phases of the process in which amendment proposals are developed and public involvement may occur.

We begin, in Chapter I, with an overview of the history of constitutional change in Canada. Following Chapter II, which describes the mandate of this Committee, we proceed in Chapter III with a discussion of the rules which now govern the amending of Canada's Constitution and which are contained in Part V of the *Constitution Act, 1982*. Chapter III is perhaps the most technical section of our report. It deals for the most part with changes that will require amending of the Constitution. The exceptions are our remarks on participation by aboriginal peoples and the territories in constitutional discussions. They are included in the chapter because they follow from analysis required in the text for other purposes.

Chapters IV to VI deal with phases of the constitutional change process that are not governed by the rules entrenched in Part V of the *Constitution Act, 1982*. The main purpose of these chapters is to review and compare various mechanisms which could enhance public involvement in the process of constitutional change, and make the process more responsive to public needs. In Chapter IV we examine the possible use of referenda, primarily in achieving approval of constitutional proposals. In Chapter V we turn to an earlier stage of the process, in which amendment proposals are developed, and look at the possible use of constituent assemblies. In Chapter VI we discuss public hearings by parliamentary committees, which could be used at various stages of the constitutional change process.

In Chapter VII, we review what we learned from a number of international experts on the constitutions of selected foreign countries. In Chapter VIII we list our recommendations.

The theme which unites all parts of this report is our belief that significant progress is possible. Canada has possessed the capacity to amend its own constitution only since 1982, and in our view has only begun to explore the full possibilities for constitutional renewal, both in process and in substance. Our findings have identified improvements to the process which, we believe, could have a significant impact on future attempts at constitutional change. The potential for meaningful progress exists.

¹ Questions pertaining to the division of powers and central institutions—the House of Commons, the Senate, and the Supreme Court—are not part of our mandate. Our recommendations therefore do not deal with these subjects.

Our optimism is not due, however, merely to the existence of possibilities. Our conversations with Canadians over the past few months have convinced us that the will to change exists. The range of constitutional dissatisfactions which surfaced during the Meech Lake process persists and, in general terms, now provides an agenda for constitutional renewal. Canadians share the desire for change.

In our view they also share the capacity to bring about constitutional renewal. While our discussions across the country have identified areas of sharp disagreement, they have also refreshed our awareness that Canadians are reasonable people, able and willing to work with one another to build consensus. Nowhere in our travels did we encounter the kind of blind dogmatism which closes the door to compromise and inevitably results in discord. We found, instead, reasonable people with strong convictions born of their immediate personal experience and with a commitment to fairness.

As Canadians achieve understanding of the differences in their personal experience, we believe that their shared political culture can provide a vital basis for consensus-building. We hope that this report contributes to the improvement of the process through which consensus, and constitutional renewal, can be achieved.

Today, as in 1864-1867, parliamentarians must show creative imagination.

CHAPTER I

The Constitutional Context

A. BACKGROUND

1. Canada acquired a federal Constitution in 1867. This document was the product of meetings held in Charlottetown (September 1864), Quebec City (October 1864), and London (December 1866). The writers were delegates from the Province of Canada (Upper Canada, now Ontario, and Lower Canada, now Quebec), Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island and Newfoundland. The 72 Quebec and 69 London Resolutions formed the basis of what became Canada's Constitution, the *British North America Act, 1867*. It was a British statute because at the time Canada was a British colony enjoying independence in internal matters only. With the patriation of the Constitution in 1982, the BNA Act was renamed the *Constitution Act, 1867*.
2. The Fathers of Confederation who attended the 1864 and 1866 conferences were all elected members of their provincial legislatures, delegated by their respective legislatures. Although the first conference was held in Charlottetown, Prince Edward Island did not enter Confederation until 1873¹, after Manitoba, which was created by federal statute in 1870, and British Columbia, which joined Canada in 1871.² Saskatchewan and Alberta became provinces in 1905 by the enactment of two federal statutes.³ Newfoundland and Labrador joined Canada in 1949, and a British statute gave the Canada-Newfoundland agreement force of constitutional law.
3. Canada in 1867 was a constitutional monarchy with a parliamentary system in the British mould. Nova Scotia had had a system of responsible government since 1846, and the Province of Canada since 1847. On July 1, 1867, Canada became a true federation, as the Preamble and several sections of the *Constitution Act, 1867* attest. Canadian courts would later acknowledge this federal character in numerous rulings.

¹ By Order in Council, June 26, 1873 (London).

² By Order in Council, May 16, 1871 (London).

³ Rupert's Land and the North-Western Territory were admitted on June 23, 1870 by Order in Council (London). Those British territories in North America that were not already part of Canada were annexed to Canada on July 31, 1880 by Order in Council (London).

4. Canada gradually became an independent country between 1919 and 1931, as the Supreme Court affirmed in 1967 in the *Offshore Mineral Rights* case.⁴ Canada retained the basic features of earlier years: constitutional monarchy, parliamentary system, responsible government, federal state. In 1982, a charter of rights was enshrined in the Constitution.
5. Despite its obvious merits, the Canadian Constitution of 1867 had one serious flaw: it contained no general amending formula. In general, when a constitutional change proved necessary, the federal Houses of Parliament addressed the Queen and the Parliament at Westminster to modify the *British North America Act, 1867*. More than 20 amendments⁵ were passed in this way between 1867 and 1982, when the Constitution was patriated.
6. Although the situation of 1867 was acceptable at the time, it became anachronistic once Canada's independence was recognized by the *Statute of Westminster* in 1931.
7. Starting in 1927, various Canadian governments set to work to find a general amending formula, and made a number of unsuccessful attempts before finally achieving that goal.⁶
8. In the Quebec referendum of May 20, 1980, Quebecers, by a 60 to 40 per cent margin, denied their government a mandate to negotiate national sovereignty and economic association with Canada. An important constitutional conference was then held in Ottawa in September 1980 concerning, in particular, the amending formula. The conference ended in failure.
9. In October 1980, the Government of Prime Minister Trudeau attempted to patriate the Constitution, but that effort was supported by only two provinces, Ontario and New Brunswick. Three others (Manitoba, Newfoundland and Labrador, and Quebec) challenged the initiative before their respective courts of appeal. The initiative was declared constitutional by the Manitoba and Quebec courts, but unconstitutional by that of Newfoundland and Labrador. The case went to the Supreme Court of Canada in April 1981. On September 28, 1981, the Supreme Court of Canada ruled that the federal Houses of Parliament could, in law, make a unilateral address to the Queen

⁴ *Re: Offshore Mineral Rights of British Columbia*, [1967] S.C.R. 792.

⁵ The following amendments were made between 1867 and 1982: (1) the *Rupert's Land Act, 1868*; (2) the *British North America Act, 1871*; (3) the *British North America Act, 1875*; (4) the *British North America Act, 1886*; (5) the *Statute Law Revision Act, 1893*; (6) the *Canadian Speaker (Appointment of Deputy) Act, 1895*; (7) the *British North America Act, 1907*; (8) the *British North America Act, 1915*; (9) the *British North America Act, 1916*; (10) the *Statute Law Revision Act, 1927*; (11) the *British North America Act, 1930*; (12) the *Statute of Westminster, 1931*; (13) the *British North America Act, 1940*; (14) the *British North America Act, 1946*; (15) the *British North America, 1946*; (16) the *British North America Act, 1949*; (17) the *British North America (No. 2) Act, 1949*; (18) the *Statute Law Revision Act, 1950*; (19) the *British North America Act, 1951*; (20) the *British North America Act, 1960*; (21) the *British North America Act, 1964*; (22) Order in Council Amendments (section 146 of the *British North America Act*); (23) *Constitution Act, 1982*.

⁶ A first attempt was made in 1927, following the Balfour Declaration of 1926 on the equality of the Dominions; a second in 1931, when the Statute of Westminster was passed; a third in 1935, when the House of Commons set up a legislative committee; a fourth in 1949, with Prime Minister Saint-Laurent's partial patriation contained in section 91.1 of the *Constitution Act, 1867*; a fifth in 1960-61, the Fulton formula; a sixth in 1964, the Fulton-Favreau formula; a seventh in 1968-71, the Victoria Charter with its four regional vetoes; an eighth in 1976, the three options proposed by Prime Minister Trudeau (1. patriation; 2. a new amending formula; 3. patriation, the amending formula, the status of the Supreme Court and the protection of fundamental and language rights); a ninth in 1979 that comprised 15 points, including the amending formula; a tenth in 1980 (with 12 points) and lastly an eleventh in November 1981, the present amending formula.

and Parliament at Westminster to patriate the Constitution and entrench a charter of rights, but that for this purpose a constitutional convention required “substantial support” by the provinces, something that was lacking in the circumstances.⁷

10. Prime Minister Trudeau called a conference of the 11 first ministers to secure that support. Nine of the 10 provinces agreed to the proposal on November 5, 1981. In the days and weeks that followed, the Senate and House of Commons passed a resolution on the Constitution of Canada and submitted a joint address to the Queen,⁸ and the British Parliament passed the *Canada Act*, which included the *Constitution Act, 1982*. That Act patriated the Canadian Constitution and entrenched within it an amending formula, a Charter of Rights, and several constitutional amendments including section 92A, which gave the provinces the right of indirect taxation in the area of natural resources. Quebec, which had sat at the bargaining table in Ottawa in November 1981, withheld its approval. The National Assembly of Québec endorsed this position, with the majority of provincial Liberals voting with the governing Parti Québécois.⁹

11. Quebec challenged the constitutionality of patriation before its own Court of Appeal and the Supreme Court of Canada, arguing that Quebec had to be one of the provinces providing the required “substantial support” for such a constitutional proposal. In December 1982, the Supreme Court of Canada ruled that there was no constitutional convention to that effect and that Quebec had no veto.¹⁰ Quebec was bound by the *Constitution Act, 1982*.

12. The Liberal Party came to power in Quebec following the provincial election in December 1985. At Mont Gabriel, in May 1986, Quebec laid on the bargaining table five conditions that would have to be met for it to rejoin the “constitutional family”.¹¹ At their annual meeting held in August 1986 at Edmonton, the Premiers agreed to limit the next constitutional round to addressing Quebec’s five conditions. On April 30, 1987 at Meech Lake, 11 first ministers signed the Meech Lake Accord. The Quebec National Assembly held public hearings a few days later, and the agreement was put in legal form and signed by the 11 first ministers in the Langevin Block in Ottawa on June 3, 1987. The Accord then had to be ratified by the 11 legislatures in order to comply with the amending procedure entrenched in sections 38 to 49 of the *Constitution Act, 1982*.

13. The House of Commons and eight provincial legislatures gave their consent. New Brunswick and Manitoba failed to do so, and Newfoundland and Labrador rescinded its consent on April 6, 1990. A final constitutional conference was then held in Ottawa from June 2 to 9, 1990. New Brunswick finally approved the Accord on June 15, 1990, but Manitoba and Newfoundland and Labrador failed to do so. The Accord was thus rendered null and void on June 23, 1990, three years after it was ratified by Quebec.

⁷ *Re: Resolution to Amend the Constitution*, [1981] S.C.R. 753.

⁸ The vote in the House of Commons, held December 2, 1981, was 246 to 24 in favour; the vote in the Senate, held December 8, 1981, was 59 to 23 in favour.

⁹ The vote was 111 to 9 at the National Assembly.

¹⁰ *Re: Objection to a Resolution to Amend the Constitution*, [1982] 2 S.C.R. 793.

¹¹ These conditions were: (1) recognition of Quebec as a distinct society; (2) a greater provincial role in immigration; (3) a provincial role in the appointment of the three civil law judges to the Supreme Court of Canada; (4) limitations on the federal spending power; and (5) a veto for Quebec on constitutional amendments.

14. Much could be written on the history of the patriation of Canada's Constitution. Quebec has been seeking a right of veto since discussions began in 1927. The issue has appeared on the agenda a good ten times. A number of formulas have been proposed.

- (a) The Fulton-Favreau formula requires resolutions of the Senate, the House of Commons, and the legislatures of two-thirds of the provinces, representing at least 50 per cent of the population, for all modifications except those matters requiring unanimity.
- (b) The Victoria formula requires resolutions of the Senate, the House of Commons, and the legislatures of at least two of the Atlantic provinces; all provinces having, or having ever had, at least 25% of the national population; and at least two of the Western provinces, representing at least 50 per cent of the population in that region.
- (c) The Pepin-Robarts formula requires resolutions of the House of Commons and the Council of the Federations (Upper House), ratified by a referendum with majorities in each of: (1) Atlantic provinces, (2) Quebec, (3) Ontario, and (4) the Western provinces and the territories.
- (d) The Toronto formula requires resolutions of the Senate, the House of Commons, and the legislatures of two-thirds of the provinces, representing at least 80 per cent of the population.
- (e) The Vancouver formula requires a resolution of the Senate, the House of Commons, and the legislatures of two-thirds of the provinces, representing at least 50 per cent of the population.

B. THE SITUATION AFTER THE FAILURE OF THE MEECH LAKE ACCORD

15. In late summer 1990, Quebec established the Bélanger-Campeau Commission. This expanded parliamentary committee¹² concluded:

The Commission recommends to the National Assembly the adoption, in the spring of 1991, of legislation establishing the process by which Quebec determines its political and constitutional future.¹³

¹² In addition to the 18 National Assembly members, commission members were: Michel Bélanger (co-chairman), Jean Campeau (co-chairman), André Ouellet (Liberal Party of Canada), Jean-Pierre Hogue (Progressive Conservative Party of Canada), Lucien Bouchard (Bloc Québécois), Marcel Beaudry (associate with the firm of Beaudry, Bertrand), Cheryl Campbell Steer (associate with the firm of Ernst and Young), Jean-Claude Beaumier (Chairman of the Union des municipalités du Québec), Claude Béland (President of the Confédération des Caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec), Guy D'Anjou (President of the Fédération des commissions scolaires catholiques), Ghislain Dufour (President of the Conseil du patronat du Québec), Louis Laberge (President of the Fédération des travailleurs du Québec), Gérard Larose (President of the Confédération des syndicats nationaux), Roger Nicolet (President of the Union des municipalités régionales de comtés), Lorraine Pagé (President of the Centrale de l'enseignement du Québec), Charles-Albert Poissant (Chairman of the Board and Chief Executive Officer of Donahue Inc.), Jacques Proulx (President of the Union des producteurs agricoles) and Serge Turgeon (President of the Union des artistes).

¹³ Report of the Commission on the Political and Constitutional Future of Quebec, March 1991, p. 79.

The Commission proposed a model for this referendum legislation:

The legislation would contain three sections, that is, a preamble; a first part dealing with a referendum to be held on Quebec sovereignty; and a second part dealing with the offer of a new partnership of constitutional nature.

16. At the federal level, two initiatives were taken: the Citizens' Forum on Canada's Future (the Spicer Commission) was established in November 1990 and a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Process for Amending the Constitution of Canada (this Committee) was created on January 30, 1991. As well, in the Throne Speech of May 13, 1991, the Government signalled its intention to establish a parliamentary committee to review its forthcoming proposals on the Constitution and to consult widely with Canadians.

C. EXECUTIVE FEDERALISM

17. It is appropriate, in an overview of constitutional development, to mention executive federalism. The 11 first ministers began meeting fairly regularly in the years following the Second World War. These meetings ultimately gave birth to "executive federalism".

18. This new "institution" or "tradition" grew out of the Senate's failure, in the opinion of some, to fulfill at all times its role as the house representing regional and provincial interests. The provincial premiers thus stepped in to fill the void. Executive federalism also stems in part from the absence of a constitutional amending formula. Each time a need for constitutional change emerged, the two levels of government had to meet in order to negotiate the amendment that would be passed on to Westminster for enactment.

19. Legislative power was at its height in the United States in 1787 and in Canada in 1867. In the twentieth century, executive power has prevailed. Hence the new dynamic within Canadian federalism. Executive negotiation has become the preferred approach for negotiating constitutional amendments.

20. The inter-provincial conferences instituted in 1887 and revived much later in 1960 have since become an annual event. They have helped to strengthen executive federalism.¹⁴

21. Federal-provincial constitutional conferences have become numerous in Canada as witness the Fulton-Favreau Conference of 1964; the 1971 Victoria Conference, which was devoted in part to a four regional veto amending formula; and the November 1981 conference on patriation of the Constitution.

D. CONCLUSION

22. In some respects, the present situation recalls that of the years around 1864, when the Fathers of Confederation established a federal system of government in Canada. The political and economic situation at that time was truly difficult and called for considerable creativity. This is also the case today.

¹⁴ The 1887 Conference was convoked by Quebec Premier Honoré Mercier and revived by a much later successor, Quebec Premier Jean Lesage in 1960.

23. Periods of centralization and decentralization succeed one another in the histories of federal states. Federalism is not a static condition—far from it. At this very difficult time in our history, it is up to parliamentarians to shoulder their responsibilities, first among which is that greatest of all social contracts—the Constitution, and its amending process.

This Committee: Mandate and Process

A. OUR MANDATE

1. On December 17, 1990, the House of Commons passed a resolution establishing a Special Joint Committee of the Senate and House of Commons to study the process which Canadians use to amend their Constitution, and to suggest improvements. This resolution called upon the Senate to join with the House of Commons in establishing the Committee, and the Senate formally resolved to do so on January 30, 1991.

2. The mandate given to this Committee by the two Houses of Parliament was quite specific. It directed attention to the way in which the Constitution is amended, and the rules governing constitutional change which are set out in Part V of the *Constitution Act, 1982*. Our mandate did not direct us to study other major constitutional issues although, inevitably, our discussions did touch on such issues as the division of powers between the federal and provincial governments, the reform of the Senate and other federal institutions, and the rights of aboriginal peoples and other minorities.

3. Our mandate mentions a number of important amending process issues: (a) the role of the Canadian public in the amending process; (b) the effectiveness of the existing process and the formal rules, or amending formulas, which govern it; and (c) the need to explore alternatives, such as referenda, constituent assemblies and public hearings. Our mandate does not restrict us to the study of these items. It allows us to determine what falls within the amending process and to decide what possible reforms we should consider.

4. The creation of this Committee was an expression of Parliament's belief that the amending procedure requires improvements, and that any new constitutional change initiatives must begin with careful attention to the current amending process, and the procedural rules which govern this process. These convictions have established the fundamental direction of our work.

B. OUR WORK

5. Our formal work began in Ottawa on February 5, 1991, when we met to elect our two joint chairmen and establish the strategy we would follow in carrying out our mandate. We decided to hold an initial round of hearings in Ottawa, with invited academics and other specialists on the

amending process. This was followed by public hearings in all the provincial and territorial capitals, as well as Vancouver and Montreal. The nature of our work, we felt, made it especially important for us to be in direct touch with Canadians in all regions.

6. We began our hearings with expert witnesses starting February 19, meanwhile informing the public of our mandate and seeking public input through advertisements placed in newspapers across the country and announcements on the parliamentary television channel. It was our hope that the contributions of these experts would be useful to members of the public responding to our invitation to submit briefs, as well as providing us with an expanded knowledge base at the outset of our work.

7. We began our regional hearings in the West, with meetings from March 18 to 24 in Edmonton, Yellowknife, Whitehorse, Victoria, Vancouver, Regina and Winnipeg. Hearings in Atlantic Canada from April 8 to 12 took us to Fredericton, Halifax, St. John's and Charlottetown. We next heard witnesses in Toronto, Ottawa and Montreal, before concluding our regional hearings in Quebec City on April 30. We then heard additional witnesses in Ottawa, including five authorities on the constitutions of other federal countries, namely Belgium, Australia, Switzerland, Germany and the United States, before moving, in early May, into the drafting of this report.

8. Our call for written submissions yielded over 500 briefs, from some 450 individuals and organizations. In all, we heard 209 witnesses (individuals or groups) in the course of our hearings. We would like to express our heartfelt thanks to all who contributed by sending in submissions and appearing before the Committee. We have been impressed, and on occasion moved, by the effort which so many Canadians invested in their submissions. They ranged from one-page letters with brief responses to the questions raised by our mandate, to major works of analysis and commentary running to 50 and 100 pages. There are a lot of people who care about this country and its future. We thank them on behalf of all Canadians.

9. This report does not agree with everything that every witness has told us. That would have been impossible, since our witnesses differed from one another on all of the issues we have undertaken to address. What follows does, however, respond to what we have heard and make it clear that our decisions have been informed by the contributions of those Canadians who have favoured us with their knowledge, insights and opinions.

The Amending Procedure

A. INTRODUCTION

1. The procedure for amending the Constitution of Canada, which is set out in Part V of the *Constitution Act, 1982*, includes five amending formulas. Each of these formulas applies to a specific category of constitutional amendment and defines the requirements relating to provisions allowing for changes to aspects of the Constitution within each category. The five ways of amending our Constitution are: 1) the general formula (two-thirds of the provinces, representing at least 50 per cent of the population; 2) the unanimity formula; 3) the bilateral formula; 4) the federal unilateral formula; and 5) the provincial unilateral formula. Each will be dealt with briefly here.

1. The General Formula

2. Subsection 38(1) of the *Constitution Act, 1982* provides the general formula for amending the Constitution. The general amending formula requires the consent of two-thirds of the provinces, with at least 50 per cent of the population of the provinces. Section 38(1) reads as follows:

38(1) An amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by

- (a) resolutions of the Senate and House of Commons; and
- (b) resolutions of the legislative assemblies of at least two-thirds of the provinces that have, in the aggregate, according to the then latest general census, at least fifty per cent of the population of all the provinces.

3. This general procedure, commonly referred to as the two-thirds and 50 per cent rule, has a residual effect. That is, it applies to all amendments other than those subject to other sections. It applies, in particular, to amendments concerning the division of legislative powers, most of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and matters specified in section 42(1) of the *Constitution Act, 1982*:

42(1) An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made only in accordance with subsection 38(1):

- (a) the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada;

- (b) the powers of the Senate and the method of selecting Senators;
- (c) the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate and the residence qualifications of Senators;
- (d) subject to paragraph 41(d), the Supreme Court of Canada;
- (e) the extension of existing provinces into the territories; and
- (f) notwithstanding any other law or practice, the establishment of new provinces.

4. Under subsection 38(3) of the *Constitution Act, 1982*, a province may exercise its right to opt out of a constitutional amendment that diminishes its legislative powers, proprietary rights or privileges. Subsections 38(2) and 38(3) read as follows:

38(2) An amendment made under subsection (1) that derogates from the legislative powers, the proprietary rights or any other rights or privileges of the legislature or government of a province shall require a resolution supported by a majority of the members of each of the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies required under subsection (1).

(3) An amendment referred to in subsection (2) shall not have effect in a province the legislative assembly of which has expressed its dissent thereto by resolution supported by a majority of its members prior to the issue of the proclamation to which the amendment relates unless that legislative assembly, subsequently, by resolution supported by a majority of its members, revokes its dissent and authorizes the amendment.

5. When a province exercises its right to opt out of an amendment that transfers to Parliament provincial legislative powers relating to education or other cultural matters, reasonable compensation is provided, pursuant to section 40 of the *Constitution Act, 1982*.

6. The right to opt out does not apply to the amendments set out above in section 42(1), according to section 42(2) of the *Constitution Act, 1982*.

2. The Unanimity Formula

7. Section 41 of the *Constitution Act, 1982* stipulates that certain amendments to the Constitution require the consent of the Senate, the House of Commons and the legislative assembly of each province. Unanimity is required in relation to five matters. Section 41 reads as follows:

41. An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province:

- (a) the office of the Queen, the Governor General and the Lieutenant Governor of a province;
- (b) the right of a province to a number of members in the House of Commons not less than the number of Senators by which the province is entitled to be represented at the time this Part comes into force;

- (c) subject to section 43, the use of the English or the French language;
- (d) the composition of the Supreme Court of Canada; and
- (e) an amendment to this Part.

3. The Bilateral Formula

8. Section 43 of the *Constitution Act, 1982* authorizes amendments to provisions in the Constitution that apply to one or more, but not all, provinces. The consent of the province(s) involved is required. Section 43 stipulates that:

43. An amendment to the Constitution of Canada in relation to any provision that applies to one or more, but not all, provinces, including:

- (a) any alterations to boundaries between provinces; and
- (b) any amendment to any provision that relates to the use of the English or the French language within a province,

may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province to which the amendment applies.

9. Section 43 provides two possible examples but the use of the word “including” suggests that there may be others.

4. The Federal Unilateral Formula

10. Section 44 of the *Constitution Act, 1982* authorizes Parliament to amend the provisions of the Constitution in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons, subject to sections 41 (unanimity) and 42 (general formula). Section 44 reads as follows:

44. Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons.

5. The Provincial Unilateral Formula

11. Pursuant to section 45 of the *Constitution Act, 1982*, the legislature of a province may amend the constitution of that province, subject to section 41. Section 45 reads as follows:

45. Subject to section 41, the legislature of each province may exclusively make laws amending the constitution of the province.

6. General Explanations

12. Amendments are made by proclamation issued by the Governor General and authorized by resolutions of the Senate, the House of Commons and provincial legislatures. The procedure can be initiated by either the House of Commons, the Senate or a provincial legislative assembly.

13. The House of Commons can veto any amendment initiated by the Senate or a provincial legislature. The Senate veto is decisive only on issues covered by section 44. In all other cases, the Senate veto is only suspensive (180 days), under subsection 47(1) of the *Constitution Act, 1982*.

14. A resolution of assent adopted by a province in those cases set out in sections 38, 41, 42 or 43 of the *Constitution Act, 1982* may be revoked at any time before the amendment to which it relates is proclaimed.

15. Pursuant to subsection 39(1) of the *Constitution Act, 1982*, a constitutional amendment under section 38 does not come into force until one year has passed, unless the legislative assembly of each province has previously adopted a resolution of assent or dissent. The maximum delay for the ratification of amendments passed under section 38 (general formula) is three years. There is no specific delay for the other amendments set out in the amending procedure.

16. Finally, it should be noted that under section 49 of the *Constitution Act, 1982*, the Prime Minister of Canada must convene a constitutional conference to review the provisions of the amending procedure within 15 years after the coming into force of the provisions on April 17, 1982. Thus, a first ministers' conference will have to be convened by 1997.

B. THE NEED FOR CHANGE

1. What We Heard

17. The rules set out in the formal amending procedure, which substantially define the process by which amendments are ratified, produced considerable controversy among our witnesses. There was disagreement about whether change should be made at all. Many witnesses called for changes in areas not governed by the amending procedure, while recommending that the procedure itself be left alone. As well, witnesses who favoured changes to the amending formulas disagreed about what those changes should be.

18. Some witnesses opposing amendment of the amending formulas argued that, while a variety of changes to the ratification rules may be desirable in principle, change of this kind is not practical now. It is not practical, we were told, because Quebec's decision not to participate in federal-provincial constitutional discussions, announced in the wake of the collapse of the Meech Lake process, closes the door on constitutional changes requiring unanimity (among which are changes to the amending procedure).

19. Other opponents of change took a somewhat different position: that change of the ratification rules is not needed even in principle. It was argued here that the amendment procedure has only existed since 1982, and that Canada's experience with its rules is thus too limited to permit conclusions about their value. Witnesses taking this position argued as well that the amending procedure was not the central cause of the failure of the Meech Lake Accord.

20. A smaller group of witnesses accepted the view that it is difficult to change the Constitution under the current amending procedure, and added that it should be difficult. According to these witnesses, the Constitution expresses enduring values and should be relatively unchanging.

21. On the other side in this discussion were witnesses advocating changes in the amending procedure. The changes they proposed, and the arguments with which they supported their positions, differ widely from one another and may be seen as a series of progressively larger steps away from the status quo. The most moderate positions involve changes which do not detract from reliance on federal and provincial legislatures to ratify amendments. One group of witnesses proposed expanding the number of participants involved in the ratification process to include, in certain instances, aboriginal peoples or territorial governments. Another group sought new roles for current players, frequently in response to concerns associated with Quebec.

22. A further group of witnesses called for various other reforms of the current process, from elimination of the role of the provinces to the need for greater restrictions on future amendments. A final group, which will be dealt with elsewhere, opposed ratification by legislatures and called for the use of referenda.

2. Our Analysis

23. Even though the amendment procedure is relatively new (1982) and has been used three times (twice successfully), the fact remains that citizens of the territories, aboriginal peoples and a substantial number of Canadians in Quebec have expressed, to varying degrees and for different reasons, the feeling that they are not adequately protected by the basic two-thirds and 50 per cent formula provided in sections 38 and 42 of the *Constitution Act, 1982*.¹

24. Territorial residents are not satisfied with sections 42(1)(e) (extension of existing provinces) and 42(1)(f) (establishment of new provinces). A number of Canadians are dissatisfied with section 40 (financial compensation only where a province opts out of an amendment relating to education and other cultural matters). Quebec does not feel adequately protected under the Constitution with respect to the Supreme Court (section 41(d)) or the Senate (subsections 42(1)(b) and (c)). The Meech Lake Accord would have recognized the constitutional status of the Supreme Court and included three civil law judges as well as the number of senators per province and the powers of the Senate. Changes to these two provisions would have required unanimity.²

25. We will come back to many of these points later in this chapter. The need for change, however, is abundantly evident. It is evident to us, as well, that the protection of Quebec with respect to the Supreme Court can be beneficially enhanced.

¹ The 1982 amending procedure has been used three times. First, in 1983, Section 38 — the general formula — was used for an amendment with respect to aboriginal peoples. Quebec did not vote, but Parliament and nine provinces gave their consent. Second, the bilateral formula of section 43 of the *Constitution Act, 1982* was used for an amendment concerning the application of section 93 of the *Constitution Act, 1867* to Newfoundland and Labrador. Third, the Meech Lake Accord was not ratified on time and lapsed on June 23, 1990. The Resolution, because of two points, required unanimous agreement, since it contained a change to the amending procedure as well as to the composition of the Supreme Court (section 41). The amending formula was therefore used twice successfully.

² Section 23.6 of the *Constitution Act, 1867* provided that the 24 senators from Quebec must have property worth at least \$4,000 in the electoral division they represent. This applies only to Quebec. Is this enough to give it a full guarantee according to section 43 of the *Constitution Act, 1982*? Some think it is. Many legal experts are doubtful. This is why in the Meech Lake Accord Quebec wished to be protected by the unanimity rule. Other provinces took the view that in any case the issue of Senate reform was important enough to justify the unanimity rule.

3. Our Recommendations

- 1) **We recommend that the Constitution of Canada be amended to provide that at least three judges of the Supreme Court of Canada be appointed from among persons who, after having been admitted to the bar of Quebec, have, for a total of at least ten years, been judges of any court of Quebec or of any court established by the Parliament of Canada, or members of the bar of Quebec. The other six judges would be appointed from other provinces and the territories.**

C. ABORIGINAL PEOPLES AND THE TERRITORIES

26. A major source of current dissatisfaction with the amending procedure is its failure to define formal roles for aboriginal peoples or the territories. Their claims to inclusion are examined separately in what follows.

1. Aboriginal Peoples

a. What We Heard:

27. Aboriginal peoples and many other witnesses agreed that any description of the founding peoples of Canada that does not recognize aboriginal peoples is fundamentally flawed. This basic principle, it was argued, entails a formal role for aboriginal peoples in constitutional change. For many, this role must involve a constitutional guarantee that issues of concern to aboriginal peoples will not be left on the sidelines when other national issues are dealt with in future years. Several witnesses suggested that a role for aboriginal peoples in the initiation of amendments could be achieved through revival of the provision proposed in the June 1990 companion amendments package, which would have entrenched a requirement for triennial constitutional conferences on aboriginal issues, involving direct participation by aboriginal representatives.

28. A second major theme of aboriginal witnesses was the need for recognition of a right of consent of aboriginal peoples to constitutional change. This principle was seen as a corollary of what was widely portrayed as the primary constitutional priority of aboriginal peoples — entrenchment of the right to self government. The underlying concept here is that of sovereign nations and government-to-government relations, and the implication is that the consent principle would apply only to treaties or constitutional provisions defining the status and rights of aboriginal peoples. While some spoke of the principle of consent in terms suggesting that it could occur during or at the end of the process of developing proposals, and therefore would not have to be constitutionalized, others called for a constitutional guarantee.

29. A consent requirement could, in practice, operate as a veto. Several witnesses suggested, however, that the use of the word “consent”, which puts the emphasis on consensus-building rather than adversarial relations, reflects the spirit in which such a right would be used. It is seen by aboriginal peoples not primarily as a power to block constitutional change, but rather as a power to shape constitutional change in the light of aboriginal needs. It would apply, at a minimum, to amendments relating to constitutional provisions which recognize the rights of aboriginal peoples. Some witnesses called for a broader application, to constitutional provisions critically affecting aboriginal interests (but not restricted to aboriginal peoples).

30. While aboriginal witnesses and others differed among themselves on the necessary mechanisms, the broad themes of participation and consent were consistent throughout their testimony. It is noteworthy that we heard no “other side” on this issue. No one denied that aboriginal peoples must have a defined place in Canada’s constitutional amending process.

b. Our Analysis

31. The view that Canada has two founding nations was put forward many years ago. In 1839, Lord Durham spoke of “two nations warring in the bosom of a single State” The term “two founding nations” came into wider use at the time of Confederation. Georges-Étienne Cartier, the dominant figure of Lower Canada (Quebec), John A. Macdonald, the leader of Upper Canada (Ontario), and the other Fathers of Confederation were all of French, English, Scottish or Irish extraction.

32. The aboriginal peoples were not invited to the negotiating table in 1867 and were ignored in the *British North America Act*, aside from section 91.(24), which assigned to Parliament legislative authority over “Indians and lands reserved for Indians.” More recently, the rights of aboriginal peoples were recognized in section 25 of the Charter and sections 35 and 35.1 of the *Constitution Act*, 1982.

33. Subsequently, especially since the beginning of this century, people who were not of British or French extraction came to Canada from all parts of the world and have made a significant contribution to building Canada into what it is today. Section 27 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* mentions our multicultural heritage.

c. Our Recommendations

- 1) In order to protect the aboriginal and treaty rights which the Canadian Constitution guarantees to the aboriginal peoples of Canada, we recommend that any amendment to the Constitution of Canada directly affecting the aboriginal peoples³ require the consent of the aboriginal peoples of Canada.
- 2) We recommend that representatives of the aboriginal peoples of Canada be invited to participate in all future constitutional conferences.
- 3) We recommend that the Constitution of Canada provide for a process of biennial constitutional conferences to address the rights of aboriginal peoples, the first such conference to be convened no later than one year after the amendment comes into force.⁴

2. Territories

a. What We Heard

34. The concerns about the amending process expressed by representatives of the territorial governments and other northerners who submitted briefs or appeared before us were very similar to the concerns of aboriginal peoples. They feel excluded and powerless. Particular resentment was

³ These matters are contained in s. 91(24) of the *Constitution Act*, 1867, and sections 25, 35 and 35.1 of the *Constitution Act*, 1982.

⁴ A similar process was provided for in s. 37 of the *Constitution Act*, 1982, which has now lapsed.

expressed about section 42 of the *Constitution Act, 1982*, which makes the creation of new provinces and the extension of provincial boundaries into the territories subject to the two-thirds and 50 per cent rule.

35. For most northerners, the remedy for exclusion has two dimensions. First, there is the need for a territorial voice at the constitutional table when first ministers are developing amendments. We will deal with this subject later.

36. Second, there is the need for a formal role in the ratification of amendments, at least where they directly affect territorial boundaries or status. Our witnesses presented several alternatives.

37. Several witnesses called for the insertion of “and territories” wherever reference is made to provinces in the current amending procedure. This would entitle territorial legislatures to participate in the ratification process with the same powers as provinces, and was seen as recognition that northerners are equal to other Canadians.

38. Most northern witnesses, however, opted for significant powers over matters directly affecting the territories, rather than quasi-provincial powers which, given the two-thirds and 50 per cent requirement of section 38, would still leave decisive power outside territorial hands. One option proposed was that sub-paragraph 42(1)(e), which makes extensions of provincial boundaries into the territories subject to the two-thirds and 50 per cent rule, should be modified to require consent by the legislature of the territory affected. It was suggested as well that existing section 43 provisions concerning changes of provincial boundaries should be modified to require the consent of any territory affected.

39. Witnesses also recommended the deletion of sub-paragraph 42(1)(f), which makes the creation of new provinces subject to the two-thirds and 50 per cent rule and thus places the future status of the territories in the hands of the federal government and existing provinces. Several witnesses suggested that the creation of new provinces, along with the extension of provincial boundaries, could either be moved to section 43 (i.e., to be decided bilaterally by the federal government and the territory concerned), or a separate constitutional provision concerning these matters could be developed. Each method was recommended on the same basis: the need for a return to the situation as it existed before 1982, where the move from territory to province would be decided by the territory concerned and the federal government.

40. As was the case with issues of concern to aboriginal peoples, our witnesses who addressed territorial issues differed over means rather than ends. No one disputed the principle that the territories should participate in the constitutional life of the country and should have a defined role in the ratification of amendments directly affecting territorial interests.

b. Our Analysis

41. It is certainly understandable that territorial residents do not want their territory to be annexed to an existing province against their will. It is also understandable that they would like to go back to the situation that prevailed before 1982. Between 1871 and 1982, a federal territory or a part of a federal territory could accede to the status of a new province simply by the passage of federal legislation. Manitoba in 1870 and Saskatchewan and Alberta in 1905 became provinces by federal legislation. There was some uncertainty about Manitoba, but a British law cast aside the legal indecision in 1871. From 1871 to 1982, the constitutional technique was very simple.

42. The provinces considered the matter differently in 1982. While the fears of residents of the territories are understandable, it cannot be denied that the existing provinces have valid reasons to be concerned about the creation of new provinces. In particular, the establishment of new provinces has implications with respect to equalization payments. Furthermore, creation of new provinces could alter the existing balance of provinces and regional blocs on issues where the two-thirds and 50 per cent rule applies.

43. Should we go back to the situation prior to 1982? Should the solution provided in the Meech Lake Accord, replacing the two-thirds and 50 per cent rule with the unanimity formula, be adopted? Should we be limited to the status quo?

44. Section 43 cannot settle this issue. A constitutional amendment is required in order to meet the concerns of the territories.

c. Our Recommendations

- 1) **We recommend that the extension of existing provinces into the territories require the consent of the legislature of any territory and any province affected, and the Parliament of Canada.**
- 2) **We recommend:**
 - a) **that the creation of new provinces in the territories require only the consent of the legislature of any territory affected, and the Parliament of Canada; and**
 - b) **that it be recognized that the creation of a new province may change the equilibrium within the federation and may require review of the existing amending procedure. Should the addition of a new province require a change in the amending procedure, such change would be governed by the amending procedure in effect at that time.**
- 3) **We recommend that the territorial governments be invited to participate in all future constitutional conferences.**

D. PARLIAMENT AND PROVINCIAL LEGISLATURES

1. What We Heard:

a. Equality, Vetoes and Unanimity

45. Many of our witnesses recognized that Canada's current amending formula reflects complex trade-offs made in the attempt to reconcile the doctrine of equality of the provinces with the need for special protections felt in Quebec and other provinces. A major element in this reconciliation was seen to be the unanimity rule. It was portrayed as an attempt to give all provinces a veto over certain critically important kinds of change, and thus provide both provincial protection and equality, while at the same time avoiding excessive restrictions on all constitutional change.

46. Our witnesses were, however, sharply divided over the success of the existing formula and over the direction which any attempt to alter it should take. For many, equality of the provinces is held to be indisputable.

47. Others take a different view. A number of witnesses pointed out that the doctrine of equality of the provinces is relatively recent and was rarely invoked before the early 1970s. These witnesses argued that it is not part of the Canadian tradition and that the Fathers of Confederation installed a variety of inequalities (or asymmetries) in the British North America Act of 1867 without apparent misgivings.

48. Interestingly, many witnesses who favoured equality of the provinces also indicated that they would be receptive to special constitutional protections for Quebec, and none offered an argument in favour of equality of the provinces as a principle which should apply throughout the Constitution. Those who favoured equality of the provinces took the principle to be self-evident. A much smaller number of witnesses argued that equality of the provinces should apply in some areas (for example, that each province should have the same legislative jurisdictions) but need not apply within the amending formula. A great many more simply viewed the doctrine as an inescapable modern fact of federal-provincial life, too deeply entrenched to be changed. Several witnesses told us, for example, that many provinces would not now accept differences among provincial amending powers.

49. Another approach to the question of equality was taken by several witnesses whose comments were clearly reflective of recent thinking relating to the equality rights of individuals. It was argued that treating people equally when they are not equal fosters inequality, not equality. It may, indeed, sometimes be necessary to treat people differently in order to equalize their broader life situations and opportunities. For example, affirmative action programs permit groups that have traditionally experienced discrimination to enjoy employment opportunities broadly equal to those of other Canadians. The same reasoning, it was claimed, applies to the constitutional role of the provinces, even though issues of federalism are clearly different from those of individual rights.

50. The view that differential treatment may be necessary in order to achieve broad equality was repeatedly expressed by Quebecers. Anglophone advocates for English language minority rights within the province joined with other Quebecers on this issue, although they also expressed fears about their own rights within the province. These witnesses do not believe that distinctive powers for their provincial government over constitutional change relating to language and culture, or even a general provincial veto power, conflict with equality. On the contrary, these powers are seen as necessary if Quebecers are to gain something which is already taken for granted by the English-speaking majority outside Quebec — linguistic and cultural security. Quebecers clearly stated their insistence that what distinguishes them in the Canadian federation and in Canadian institutions must be protected.

51. The unanimity formula drew special attention from critics of the current procedure. Witnesses pointed out that this formula enables any province to block constitutional change, even if it represents only a small fraction of the national population. One witness went on to ask whether Canada can afford to postpone change that is needed now merely because it "...cannot go through the eye of the needle provided in section 41 of the *Constitution Act, 1982*".

52. Other witnesses argued that provinces are unlikely to forego the powers given them by the existing unanimity requirement and that, since amending this requirement requires unanimous support from provincial legislatures, it must be accepted as a more or less permanent feature of the Canadian constitutional landscape.

53. A number of witnesses, however, saw the unanimity requirement as an important defence of the position of the smaller provinces, since it enables any province, regardless of its size, to protect its interests on fundamental matters. It was also argued that by preventing the majority from imposing change on the minority, the unanimity requirement creates an imperative for the development of consensus.

54. Several witnesses went on to advocate the review and possible expansion of the unanimity rule. It was argued, for example, that the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* provisions and language rights provisions are of such fundamental importance that unanimity should be required.

b. Proposals

55. The proposals we heard recapitulate virtually every type of proposal developed during Canada's long search for an amending procedure, as well as offering some novel permutations.

56. Some witnesses called for redistributing items between the unanimity requirement and the two-thirds and 50 per cent requirement. Among these were witnesses taking the approach reflected in the Meech Lake package and arguing that certain matters which now require the support of only two-thirds and 50 per cent are so fundamental that unanimity should be required.

57. We heard many proposals for variations on the current two-thirds and 50 per cent rule. These proposals preserve formal equality by not attaching special powers to any individual province, but would raise the population requirement to 80 or 85 per cent, and thus, in practice, give the most populous provinces a veto. It was also suggested that such a rule could require the support of all provinces having (or having ever had) a stated percentage of the population (eg. 50 per cent). Some said that such a rule should replace the unanimity formula, while others said it should replace both the unanimity rule and the current two-thirds and 50 per cent rule.

58. Still others called for an explicit Quebec veto. It was suggested, as one means of achieving this, that the two-thirds and 50 per cent rule be amended to require that the necessary two-thirds of the provinces include Quebec.⁵ While some witnesses argued that a Quebec veto should apply to all amendments, others called for a veto which would be restricted to a defined class of matters in which the province of Quebec has distinctive needs and interests. This could include matters now covered by the unanimity rule. Many witnesses went further and included matters relating to language and culture, the civil law system, the Senate, the House of Commons and the Supreme Court of Canada.

59. Some witnesses argued that an amending formula establishing regional vetoes, such as the formula agreed upon by federal and provincial first ministers at the Victoria Conference in 1971,⁶ remains the most suitable option for Canada. They noted that a regionally-based formula avoids the rigidities of unanimity, which derives from the attempt to combine special protections for Quebec with adherence to the requirements of equality of the provinces. It was argued as well that regional formulas also avoid the need for a veto restricted to Quebec, and the political difficulties involved in persuading people outside Quebec of the fairness of such an arrangement.

⁵ This proposal is also contained in "A Quebec Free to Choose", Report of the Constitutional Committee of the Quebec Liberal Party, January 28, 1991, p. 41 (widely known as the Allaire Report).

⁶ See Chapter I, paragraph 14.

60. Those favouring a regionally-based formula had differing views about the pattern of regions which such a formula should reflect. Particularly in the North and in British Columbia, we heard opposition to the traditional four-part regional division which underlies the Victoria formula, and arguments on behalf of a five-region model.

2. Our Analysis:

a. *The Idea of Equality of the Provinces*

61. No exact parallel can be drawn between the equality of individuals and that of the provinces because while equality of individuals is expressly recognized in section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the Constitution expressly recognizes distinctions among provinces.

62. A number of obvious asymmetries are apparent in the Canadian Constitution, including for example a dual private law system, two official languages at the federal level and in two provinces, certain constitutional guarantees, and exceptions to the principle of representation according to population.

63. The decisions with regard to federalism have nothing to do with the Charter. According to the Supreme Court of Canada when Parliament legislates, it is bound by the Charter. However, the manner in which a federation is structured is not dictated by the Charter.

64. In 1867, membership in the Senate was based not on equality of the provinces but on equality of the three regions or “divisions”, increased to four regions in 1915. Moreover, within each region, provincial representation is not always based on equality of the provinces.

65. The Triple-E (elected, equal, effective) formula calls this system into question with respect to representation in the Senate, and substitutes the principle of equal representation of all provinces.

b. *Quebec: A Distinct Society*

66. Canada is a complex country, and the amending formula must take this complexity into account. The distinct or unique character of Quebec must be reflected in the amending procedure of the Constitution of Canada. Quebec’s distinctiveness may be traced back to 1774 when the *Quebec Act* was adopted by the Parliament of Westminster. That act reintroduced French laws in a British colony. Quebec is the only province with a civil law system, a language and a culture that are predominantly French. This distinctiveness is recognized to a certain extent in several sections of the Constitution Act, 1867 : 92.(13), 94, 98, 133, as well as in an important statute as the *Supreme Court Act*. The amending procedure should reflect Quebec’s distinct character, which is fundamental to the nature of our country.

c. *Looking for a Constitutional Protection*

67. Quebec has sought constitutional protection since the Dominion-Provincial Conference of 1927. Protection was offered in Victoria in June 1971, but Quebec rejected the Victoria Charter because a dispute over the division of powers was unresolved.

68. Quebec subsequently sought a direct or indirect veto. The so-called Toronto formula, requiring two-thirds of the provinces with 80 per cent of the population, and the two-thirds and 75 per cent formula were considered but rejected.

69. During the negotiations on the Meech Lake Accord in 1987, Quebec's demand for a veto over constitutional change in certain key areas was resolved by broadening the unanimity requirement in section 41, so that effectively all provinces, including Quebec, would have a veto. The following would have been added to section 41:

- (a) the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada;
- (b) the powers of the Senate and the method of selecting Senators;
- (c) the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate and the residence qualifications of Senators;
- (d) subject to paragraph 41(d), the Supreme Court of Canada;
- (e) the extension of existing provinces into the territories; and
- (f) notwithstanding any other law or practice, the establishment of new provinces.

70. The unanimity rule is unwieldy. In general, it is not found in the constitutions of modern federations. Few witnesses advocated the rule.

d. *A Veto for Quebec*

71. On a number of occasions, discussion focussed on the question of a veto on all matters now under the two-thirds and 50 per cent requirement. This would involve a requirement that Quebec be among the two-thirds. Some witnesses argued that Quebec should be given such a veto without the need for regional vetoes.

72. This protection was justified because Quebec has a language, a culture, and a system of law that differ from those of the other provinces.

e. *The Pepin-Robarts Formula*

73. The constitutional amendment formula advocated in the 1979 Pepin-Robarts Report consists of a resolution by the Council of Federation (Upper House) and the House of Commons ratified by a national referendum with a majority in each of the four regions: (a) the Atlantic provinces; (b) Quebec; (c) Ontario; (d) the four western provinces and the North. This is the Australian referendum formula tailored to fit the Canadian context. This formula reflects the regional diversity of Canadian society, and requires final approval from the people.

f. *The Victoria Formula*

74. The 1971 Victoria formula of four regional vetoes came back to the forefront during the periods when Committee members asked questions of the witnesses.⁷

75. A few witnesses believed that this formula was out of date and should not be revived. Others claimed the opposite.

⁷ See Chapter I, paragraph 14.

g. Five Regional Vetoes

76. Some witnesses proposed five regions instead of four. British Columbia could constitute the fifth region.

h. The Protection of Quebec's Interests

77. We must also consider the issue of a veto in areas in which Quebec can claim distinctiveness: language, culture and civil code, for example.

78. Thus, within the central institutions (the Senate, House of Commons, and Supreme Court of Canada), Quebec seeks to guarantee the presence of three judges among the nine judges of the Supreme Court.⁸ Quebec's current protection under section 41 of the *Constitution Act, 1982* is not ironclad, as legal experts such as Professor Peter Hogg explained to the Committee.

79. Prior to the negotiation of what became the Meech Lake Accord in 1987, Quebec sought a veto over significant constitutional change as one of its five conditions for accepting the *Constitution Act, 1982*. During negotiations on the Accord, the response of the other provinces to Quebec was an expanded unanimity requirement.

80. Some witnesses suggested a double majority (anglophone and francophone) rule for the Senate with regard to cultural and linguistic matters, and a "Canadian" and "Quebec" majority rule for questions affecting "civil law". In these areas of constitutional amendments, the Senate would have a decisive veto instead of merely a suspensive veto.

81. Whether the issue is a partial veto, constitutional guarantees, or special protection for Quebec within central institutions (Senate, House of Commons and Supreme Court), Quebec would find it difficult to be content with the current amending process. Quebec has sought a more explicit protection on Senate and Supreme Court appointments. In a federation, these central institutions play a very important role.

82. The Pepin-Robarts formula, the Victoria formula or the five-regional-vetoes rule could replace or partially modify sections 38, 41 and 42 and leave sections 43, 44 and 45 intact. One of these three formulas⁹ could also replace section 41 alone.

83. Given the range of possible alternatives to the current amending procedure and the range of considerations which needs to be addressed, the task of evaluating amending formulas is intimidating. The general contours of the amending procedure we feel would be best suited to the needs of Canada emerge, however, from an examination of the critical balances which amending formulas must achieve.

84. Amending procedures strike a centrally important constitutional balance, the balance between resistance to change and receptivity to change. A degree of resistance to change is needed in order to achieve stability in the fundamental law of the land. It is also necessary in order to ensure that

⁸ Quebec judges would be required to be Quebec lawyers or to have been members of the Quebec bar for at least ten years.

⁹ See Chapter I, paragraph 14.

amendments have been fully considered and are not the product of passing fads. At the same time, too much resistance to change results in rigidity and the failure of a constitution to evolve in tandem with changing public priorities and needs.

85. The balance between stability and change is particularly sensitive in Canada, because the Constitution is a source of vital protection for Quebec and other provinces, as well as for minorities. When the current amending rules were established in 1982, Quebec's need for safeguards against the imposition of unacceptable change, in combination with the determination of other provinces to have powers equal to those of Quebec, led to the creation of an amending procedure with strong safeguards against undesired change. As has been noted, change in some categories must be approved unanimously in order to be ratified, and in most other categories dissident provinces can opt out of changes.

86. The amending rules clearly enable change in matters requiring unanimity to be resisted unless it is backed by a high level of consensus. At the same time, however, the general procedure permits change to occur even where it is opposed by up to three provinces, containing 49.9 per cent of the population. While provinces may opt out of changes made under this rule, they are likely to incur financial penalties for doing so, except in the areas of education and culture.

87. In our view, the current formula is an awkward compromise which may prevent needed changes from occurring and which also fails to provide the full protection required by individual provinces, in particular by Quebec. Canadians must not allow themselves to forget that Quebec is the institutional shelter for six million of their fellow citizens whose first language is French, who perceive their government and its powers as primary defences against the assimilationist pull of the surrounding 250 million English-speaking North Americans. Our recognition of the distinctiveness of Quebec society is hollow unless we show ourselves willing to do what is necessary to maintain that distinctiveness. It is clear that for most Quebecers, one necessary improvement would be the broadening of protections against unacceptable constitutional change.

88. A new amending formula must also address the concerns of Canadians in minority regions--in the West and in Atlantic Canada. Many Canadians in these regions are strongly committed to the doctrine of equality of the provinces and have expressed, as well, their desire for greater weight in national decision-making.

89. Our view is that the doctrine of equality of the provinces does not preclude variations in provincial roles or powers. Such variations or asymmetries have occurred since 1867 and have, for the most part, contributed positively to the flexibility which is a fundamental advantage of our federal arrangements. Just as the equality of individuals should not be seen as requiring identical treatment, so the equality of the provinces should not be seen as precluding the tailoring of roles and powers to the particular needs of people in any individual province.

90. We also are concerned that a narrow view of equality of the provinces may bring it into conflict with equality of the person. If Canada's smallest province, with .5 per cent of the population, has the same power over constitutional change as its largest province, with 37 per cent of the population, then the constitutional weight of any individual in the smallest province becomes vastly disproportionate to the weight of a citizen of the largest province.

91. Canadians cannot have both equalities of the person and of provinces. They can, however, have a balance between these two equalities if they are willing to recognize that the principle of equality of the provinces allows for variations among the provinces in specific roles and powers, according to their different needs and for the purpose of furthering overall equality.

92. Our view is that a balance between the equalities of province and person can be achieved in a regionally-based amending formula, along the lines of the Victoria formula, which recognizes the Atlantic provinces, Quebec, Ontario, and the West as regions and gives each a veto over constitutional amendments. In addition to balancing the equalities, this formula largely avoids the combination of too much protection (unanimity) and too little protection (two-thirds and 50 per cent) contained in our present formula. It thus strikes a more consistent balance between resistance to change and receptivity to change even while, as we propose, preserving the unanimity requirement for certain essential matters.

93. A regional formula, in tandem with a commitment to carry out Senate reform which would address desires in the minority regions for greater weight in national decision-making, could, we feel, meet the needs of both central and outlying regions in Canada.

3. Our Recommendations

1) We recommend that the amending formula contained in sections 38 and 42 of the *Constitution Act, 1982* (whereby the approval of the Senate, the House of Commons and at least two-thirds of the provinces representing at least 50 per cent of the population is required) and the amending formula in section 41 (whereby the approval of the Senate and the House of Commons and every province is required) be changed such that constitutional amendments would require the approval of the Senate and the House of Commons and each of the four regions of Canada, as follows:

- a) at least two of the following provinces: Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island and Newfoundland;
- b) Quebec;
- c) Ontario; and
- d) at least two of Manitoba, British Columbia, Saskatchewan and Alberta, representing at least 50% of the population of that region.

except that the requirement of unanimity should be retained respecting

- i) the use of the English or the French language (as contained in section 41(c) of the *Constitution Act, 1982*);
- ii) the proprietary rights of provinces;
- iii) the offices of the Queen, Governor General and Lieutenant Governor;

iv) any change to provisions i to iii,

and excepting provisions with respect to the territories and the aboriginal peoples contained in other recommendations.

- 2) In making this recommendation, the Committee realizes that, in practice, a new amending formula should be adopted only in the context of a substantial package of constitutional reforms including, for instance, the reform of the Senate.
- 3) We recommend that the amending formula contained in sections 43, 44 and 45 of the *Constitution Act, 1982* remain unchanged.

E. FLEXIBILITY OPTIONS

94. Our attention has been drawn to a number of proposals for constitutional and other protections designed to prevent any single province from using a veto power to block constitutional change in all provinces. A number of these proposals fall outside the amending procedure and thus warrant mention primarily for future reference. Among these are: increased use of the existing federal capacity to delegate administrative authority to the provinces, and provisions allowing certain exclusive federal and provincial powers to become concurrent powers, with a stipulation in each case indicating which order of government would have paramountcy.

95. Other possibilities for introducing greater flexibility into our Constitution involve the amending procedure. They relate to section 43, which sets out the rules for amendments affecting the federal government and some but not all provinces; and the opting out provision (section 38(3) of the *Constitution Act, 1982*), which is an element of the existing general (two-thirds and 50 per cent) formula. We examine, in addition, the delegation of powers.

1. Section 43 (Bilateral Formula)

a. What We Heard

96. A number of witnesses suggested that section 43 might be used to allow delegation of certain federal powers to one or several provinces with particular reasons to exercise those powers, without affecting the other provinces, or without requiring their constitutional assent.

97. Some witnesses noted that this arrangement would allow Quebec to deal directly with the federal government on a carefully limited class of issues, such as linguistic and cultural powers, which bear a different relationship to the government of Quebec than to other provincial governments. They stressed, however, that section 43 was intended to deal only with constitutional provisions which apply in some but not all provinces. They noted that extending section 43 to permit widespread bilateral deal-making could lead to creation of a chequerboard of provincial powers and jurisdictions, and to protracted instability.

98. Other witnesses disagreed with extending the use of section 43 as a means of tailoring the distribution of federal and provincial powers in response to specific needs of Quebec or any other province. Language, education and culture were specifically mentioned as examples of matters which affect all provinces, and therefore fall outside section 43.

b. Our Analysis

99. Section 43 does not permit one province to be given a different legislative status from another. In principle, provinces enjoy equal powers insofar as the division of powers between Parliament and the ten provincial legislatures is concerned.

100. Some marked cases of asymmetry do exist. Section 93 of the *Constitution Act, 1867*, which deals with education is not the same for all provinces, notably for Manitoba and above all for Newfoundland and Labrador.¹⁰ Quebec is exempted from section 94 of the *Constitution Act, 1867*, which provides for the uniformity of laws relative to property and civil rights. Section 98 of the *Constitution Act, 1867*, reflects this asymmetry in its provision concerning the appointment of Quebec's judges.

101. Section 43 of the *Constitution Act, 1982* is restricted to "any provision that applies to one or more, but not all, provinces". Since, in principle, sections 91 (federal powers) and 92 (provincial powers) apply to all provinces, section 43 cannot be used to grant an asymmetric legislative status to any one province.

102. A province can only be granted different legislative powers if the federal government and two-thirds of the provinces, representing at least 50 per cent of the population, consent to the change. In short, what is needed is a constitutional amendment based on section 38 and not on section 43.

2. Opting Out

a. What We Heard:

103. Sections 38(3) and 40 of the *Constitution Act, 1982* enable provinces to opt out of amendments reducing provincial legislative powers, proprietary rights, or any other rights or privileges of the province.¹¹ The province receives financial compensation when opting out of an amendment which transfers its provincial powers over education and culture. A number of witnesses argued that these provisions are a valuable source of constitutional flexibility. They enable provinces to protect themselves from amendments which do not meet their needs, without blocking constitutional changes elsewhere in Canada.

104. Most who favoured the opting-out rule recommended extending the right to reasonable compensation (as the Meech Lake Accord did) to cover not just education and culture but any amendment transferring jurisdiction from the provincial governments to the federal government.

105. Opinion was by no means unanimous on the opting-out provision, however. Some witnesses viewed opting out with suspicion, as a means for gradually introducing province-to-province variations in powers and status.

¹⁰ The protection of denominational rights and denominational school systems varies in certain cases.

¹¹ If a legislative competence is transferred to the Parliament of Canada by a constitutional amendment, a province may choose to opt out and retain its legislative competence. This is the right to opt out. If proprietary rights of the provinces were to be transferred to the federal Parliament by amendment, a province could choose to retain them.

b. Our Analysis

106. The right to opt out is included in subsection 38(3). Section 40 recognizes the right of a province to financial compensation only for amendments “relating to education or other cultural matters”. The Meech Lake Accord would have extended the right of a province to financial compensation where a proposed amendment transferred legislative powers from a provincial legislature to Parliament.

107. The right of a province to opt out exists only for the transfer of a legislative power from a province to the federal Parliament. Opting out thus offers a certain protection to provinces for amendments concerning the division of powers, but not for amendments concerning central institutions. One cannot opt out of the Senate, the House of Commons or the Supreme Court. This is one of the reasons that the Meech Lake Accord would have expanded the unanimity requirement to include central institutions.

3. Administrative arrangements and delegation of legislative power

108. The Constitution is a document designed to serve as a lasting foundation for government. It should not be amended like an ordinary statute. However, there is no question that the Constitution is evolving considerably as a result, for example, of court decisions, notably those of the Supreme Court of Canada.

109. Administrative arrangements between Ottawa and individual provinces, concerning such matters as immigration, social security, and fisheries, also add flexibility to the process of implementing federalism without making it necessary to amend the Constitution. Such arrangements have been particularly important since World War II.

110. Parliament cannot, however, delegate its legislative powers to a provincial legislature, and vice versa. This is impossible without an amendment to the Constitution.¹² Powers attributed to Parliament and legislatures by the Constitution are mutually exclusive. Certain amending formulas authorizing this kind of delegation have been proposed, including the Fulton-Favreau formula, but the idea was set aside in 1981.

111. Having regard to the actual context respecting the division of powers, and since the right to opting out would no longer exist if the four regional vetos were adopted, it might be advantageous for Parliament and legislatures to be allowed to delegate to one another legislative powers in order to settle a particular problem in a given province.

4. Our Recommendations

1) The delegation of powers between Parliament and legislatures does not exist. Its existence should be provided for by constitutional amendment, and we strongly recommend that the next constitutional committee study that question in the framework of the division of powers.

¹² See the *Interdelegation case*, *Attorney General of Nova Scotia vs. Attorney General of Canada*, [1951] S.C.R. 31

- 2) We recommend that the relationship between opting out and an amending procedure with four regional vetoes be studied by the next Parliamentary Committee. The next Committee should also study in what fields a province should be able to exercise a right to opt with compensation.

F. THE THREE-YEAR RATIFICATION PERIOD

1. What We Heard

112. The three-year maximum time limit, which currently applies to constitutional amendments based on the two-thirds and 50 per cent rule received comments from a number of witnesses. Several drew attention to the fact that the limit applies only to amendments proceeding under the general formula, and called for the Constitution to be amended to make it clear that the limit applies in all formulas. It was also suggested that the start of the ratification period should not have to await the passage of a constitutional resolution in one of the legislatures. This proposal is intended to eliminate delays which would result when no legislature passes a resolution (after first ministers have agreed on one, presumably). An alternative starting point for the ratification process in the Constitution was not specified, however.

113. The major concern of those commenting on the ratification period, however, was its length. Several witnesses argued it should be lengthened, to five years for example, in order to reduce the time pressures involved in the process.

114. The dominant theme among witnesses who called for a change in the time period was, however, that the current period is too long. Proposals for an appropriate period ranged from 30 days to two years. Witnesses related most of these proposals directly to the Meech Lake experience. It was argued that the length of time during which the Meech Lake amendments were before legislatures had a major impact on the fate of the package. For many, this made the need to shorten the ratification period virtually self-evident.

115. Opponents of a shortened period argued that the purpose of the ratification process is not necessarily to ratify proposals, but to subject them to scrutiny, and that the process should therefore be open to influence by mobilized public opinion or elections. Many also disputed the claim that the three-year ratification period was a major factor in the failure of the Meech Lake amendments. The problems encountered by the amendments, according to these witnesses, were political rather than due to flaws in process.

2. Our Analysis

116. Elsewhere in this report, we have called for mandatory public hearings on constitutional amendment resolutions. We have called for participation by the territories and aboriginal peoples in the constitutional discussions that lead to such amendment resolutions. We have recommended the possible usage of a referendum to confirm the existence of a national consensus. With these changes, we do not think that a full three years for the legislatures of Canada to ratify a formal amendment resolution is either appropriate or necessary. Decisions by legislatures to accept or reject a resolution should and could be reached sooner.

117. We believe the ratification period should be restricted to two years. We were not convinced that there would be an advantage to lengthening the ratification deadline or eliminating it altogether. The final months leading up to the demise of the Meech Lake Accord failed to convince us that six more months would have changed anything. Some constitutions do not provide for any ratification deadline whatsoever. The framers of the Constitution chose to include one. A ratification deadline is essential. Two years is a reasonable period of time.

118. The deadline should be set at two years in all cases. At present, a three-year time limit is expressly stated only for the general amending formula. No ratification period is specified in the case of section 41. Some legal scholars have concluded that the three-year time limit should apply implicitly. Others believe that there is no actual time limit. Doubts persist and these must be cleared up once and for all.

119. Section 46 of the *Constitution Act, 1982* stipulates that “a resolution of assent made for the purposes of this Part may be revoked at any time before the issue of a proclamation authorized by it”. A few witnesses referred to this matter. There appeared to be some opposition to a resolution of dissent. One possibility would be to allow a province or the federal Parliament to revoke a resolution only if such action is approved in a referendum by a simple majority of the people concerned.

3. Our Recommendations

We recommend that the maximum period for the ratification of proposed constitutional amendments be two years, beginning on the day on which a proposal is ratified by either a federal or provincial legislature.

G. PROVINCIAL EQUALITY AND PROPRIETARY INTERESTS

1. What We Heard

120. The concept of provincial equality was advanced largely by Alberta, during discussions leading to the 1982 constitution. It is reflected in section 41, which sets out five categories of amendments requiring unanimity, the final of which, 41(e), requires unanimity for any change to any part of the current amending formulas. Alberta’s concern is linked to Senate reform and to its insistence that¹³ “provincial rights, proprietary interests and jurisdiction” must remain guaranteed as they are in section 38(3). If they are transferred to the federal authority, any province may choose to opt out of the transfer and retain them.

121. The concept of provincial equality was again reflected in the Meech Lake Accord: amendments changing the nature of central institutions would have required unanimous consent.

122. One Premier who is a champion of provincial equality rejects the concept of unanimity.¹⁴

¹³ Letter to Jim Edwards, M.P. from Hon. Don R. Getty, Premier of Alberta — April 29, 1991.

¹⁴ “Our amending formula is absurd insofar as it allows a single province to hold up important reforms”.

2. Our Analysis

123. The guarantee that Alberta has is iron-clad only as long as section 41(e) remains. But, if unanimity were no longer required to amend Part V (dealing with the amendment procedure), or if proprietary rights are not included in section 41, then section 38(3) is at risk. We should therefore retain the unanimity rule for proprietary rights.

3. Our Recommendations

We recommend that the proprietary rights of the provinces remain protected by the unanimity rule.¹⁵

¹⁵ See our recommendation concerning the amending formulas, pages 26-27.

The Referendum

A. INTRODUCTION: THE CANADIAN EXPERIENCE

1. The *Constitution Act, 1867*, which establishes among other things the legislative, executive and judicial powers, has no provisions at all dealing with the referendum. Sections 3, 4 and 5 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which establish the democratic rights of every Canadian citizen (including participation in the electoral process as voter or candidate), are equally silent on the subject. Since it is neither explicitly authorized nor explicitly forbidden, recourse to a referendum is thus left to the preference of our political leaders: it is optional. Any government in Canada, whether federal, provincial or municipal, may decide to hold a referendum in the exercise of its powers. When not entrenched in the Constitution, a constitutional referendum is nothing more than a consultative mechanism.¹

1. Definition and Types of Referenda

2. A referendum is a consultation of the people about a specific measure. *Webster's Third New International Dictionary* defines "referendum" as:

the principle or practice of submitting to popular vote a measure passed upon or proposed by a legislative body or by popular initiative (p. 1908).

3. There are various types of referenda. A referendum may be consultative or binding. The process itself may be optional or compulsory.

4. In certain countries (such as Switzerland), a distinction is made between the "popular veto", which enables the public to oppose a measure passed by the federal assembly or other legislature, and the "popular initiative", which gives a certain number of citizens, the number being defined by law, the right to demand that the legislature or assembly consider a bill that the citizens present to

¹ Rather than distinguishing between the terms "plebiscite" and "referendum", the Committee has opted to use "referendum" as colloquially understood. A consultative referendum is one whose results are not legally binding on the government. A referendum with force and effect, on the other hand, is a binding, or ratification, referendum. See the Pepin-Robarts Task Force Report, *Coming to Terms—The Words of the Debate*, 1979, p. 19-20; P. Boyer, *Lawmaking by the People—Referendum and Plebiscite in Canada*, Toronto, Butterworth, 1982, pp. 12-14.

it.² Neither of these procedures exists in Canada.

2. The National Referenda of 1898 and 1942

5. The government of Canada has twice resorted to a referendum to have a controversial question settled by the people. In 1898, when there was disagreement over the legalization of the sale of alcoholic beverages, Sir Wilfrid Laurier's government gave the public the opportunity to decide. In 1942, William Lyon Mackenzie King's government wished to be released from its promise not to impose conscription, and held a referendum on the subject.³

6. The results of these referenda threw into sharp contrast the differences of opinion that existed between the province of Quebec and the rest of Canada on the two subjects. In both cases Quebec voiced an opinion that was opposed to that of the other provinces.

7. The Canadian political system, founded on the principles of "responsible government", "the rule of law", "fundamental rights" and "democratic rights", did not in 1867 require that the holding of referenda be institutionalized. The Fathers of Confederation preferred to keep the principle of parliamentary democracy intact rather than introduce direct democracy.

8. Neither the *Constitution Act, 1867* nor any of its amendments was ever ratified by a national referendum. Such a procedure was suggested during the discussions on patriation of the Constitution, but the suggestion was not adopted.⁴

3. Provincial Referenda

9. Every Canadian province except New Brunswick has held at least one referendum. Prohibition was the question at one time or another in all provinces. But the one that comes to mind most readily is the 1980 sovereignty-association referendum in Quebec.⁵

4. The Newfoundland and Labrador Referenda of 1948

10. Two referenda were held in Newfoundland and Labrador in 1948 before it joined the federation in 1949. Both of them concerned its future, and involved more than one question or more than one choice. In the first, held June 3, 1948, the electorate had to choose among (a) the status quo; (b) the principle of responsible government; or (c) joining Canada. In this referendum 44.55 per cent of voters favoured the second option, and 41.32 per cent the third. On July 22, 1948, a second referendum was held with only two questions: joining Canada or responsible government. This time 52.44 per cent chose the first solution and the 47.66 per cent the second.

² See chapter VII, part 3.

³ The question was worded as follows: "Are you in favour of releasing the government from any obligation arising out of any past commitments restricting the methods of raising men for military service?"

⁴ See Prof. P. Meekison (Issue #4, 21/02/1991); and R. Romanow et al., *Canada . . . Notwithstanding: The Making of the Constitution, 1976-1982*, Carswell, Toronto, 1984.

⁵ See P. Boyer, note 1 *supra*, p. 39ff.

5. Referenda and Votes of Confidence

11. At neither the federal nor the provincial level does a referendum act as a vote of confidence. The value of a federal or provincial referendum is moral, political and consultative. Mackenzie King won his 1942 referendum and modified his war policy accordingly. Quebec Premier René Lévesque lost his referendum on May 20, 1980, and remained in power, successfully contesting the provincial election in May of the following year. There is nothing unconstitutional about a government defeated in a consultative referendum remaining in power as long as the legislature supports it.

6. Wording of the Referendum Question and Organization of the Referendum

12. A referendum question may be worded by the executive (the government) or the legislature (Parliament or legislative assembly), or delegated to a third body. The wording of the Quebec referendum question of May 20, 1980, was determined by the Quebec government. The legislation governing referenda may require either a simple or a qualified majority for the question to pass. The legislation may also set out how referenda are to proceed and all the details related to their organization. In the Quebec referendum, for example, the legislation required supporters of the “Yes” and “No” sides to form a single group each.

7. Referendum Legislation

13. Attempts have been made at both the federal and the provincial levels to introduce a more permanent system of direct participation. Under the Bertrand government in Quebec, a referendum bill was submitted to the National Assembly in 1970 but did not pass. In April 1978 the Trudeau government introduced in the House of Commons Bill C-40, *An Act respecting Public Referendums in Canada on Questions relating to the Constitution of Canada*, which reappeared on the order paper several months later, during a subsequent session, with the number C-9. Neither bill was adopted.

14. Quebec passed the “*Loi sur la consultation populaire*” in 1978. In March 1991, British Columbia passed the *Constitutional Amendment Approval Act*, which requires the provincial legislature to submit proposed constitutional amendments to the electorate and receive the approval of the people before ratifying them. A bill dealing with popular initiatives is currently under study before the Saskatchewan legislature. The National Assembly of Quebec is currently studying a bill providing for an eventual referendum on the political and constitutional future of Quebec (Bill No. 150).

B. WHAT WE HEARD

15. The presentations to the Committee that dealt with referenda,⁶ either in testimony at the hearings or in written briefs, were concerned as much with the principle of the referendum as with organizing and administering such a process. In its first part, this section will look at the general comments made on the principle of the referendum; in the second, it will look more specifically at how a referendum might be organized and administered.

16. A great number of witnesses took the position that the Constitution belongs to the people and the people must be enabled to pronounce on it. From their perspective, a referendum is one of the best means of giving citizens the feeling that the Constitution does indeed belong to them and of allowing them the last word on approving or amending it.⁷

1. The Principle of the Referendum

17. A referendum may be used as either a consultative mechanism or a ratification mechanism. When it is used as a consultative mechanism, the aim is to discover the people's views on a given issue. It becomes a sort of full-scale poll, preceded by debate. When a referendum is used as a ratification (or repeal) mechanism, it gives the people the power to decide whether a proposed measure should become--or remain--law. A ratification referendum has force and effect. Because the results are binding on Parliament or the government, such a referendum is sometimes called a binding referendum.

a. *Some General Questions*

18. A number of witnesses expressed the view that Canada's experience with referenda was such that the prospect of holding another one, and even more, of using the procedure regularly, was not particularly appealing.

19. Before resorting to this mechanism, the precise goal would have to be made very clear. If the government wishes to determine citizens' views on a particular question, public hearings or a constituent assembly could accomplish this as well as a referendum. To a number of witnesses, a referendum is not the ideal consultative instrument. Shades of opinion on a proposal cannot be differentiated. It forces those who disagree with a single element of the proposal to reject the whole thing, instead of leaving open the possibility of a collegial body settling differences of opinion or choosing an option. It is all or nothing.

20. Referring specifically to the federal consultations of 1898 and 1942, a number of witnesses commented that referenda might have made these clashes of opinion between the different communities over their perception of Canadian society appear even more starkly obvious, and

⁶ It should be noted that the majority of oral and written presentations to the Committee did not deal with referenda.

⁷ This claim may arise from the fact that the *Charter of Rights and Freedoms* recognizes what are now referred to as "new constitutional players", and that these groups see this recognition as giving them a kind of special proprietary interest in the document that recognizes them. However, their claim should not be confused with somewhat similar remarks by Chief Justice Rinfret in *A.G. Nova Scotia v. A.G. Canada* [1951] SCR 31, which were made in a totally different context and do not necessarily mean the same thing. According to Chief Justice Rinfret: "The Constitution of Canada does not belong either to Parliament, or to the Legislatures; it belongs to the country and it is there that the citizens of the country will find the protection of the rights to which they are entitled".

might therefore have accentuated divisions and polarized the debate. A future referendum might have the same results. Indeed, there are those who fear that a national referendum might overwhelm the votes of minorities.

b. Political Responsibility

21. Some witnesses criticized the use of a referendum on the grounds that by resorting to it, our political leaders would be abdicating their responsibility, leaving decisions up to the public instead of dealing with them themselves. In the opinion of these witnesses, our politicians would be evading the consequences of difficult decisions. On the other hand it was also argued by adherents of the idea of direct popular democracy that this mechanism is a means for public participation that can only benefit society as a whole. By taking part directly and regularly in the decision-making process, the public at large would be better informed and more aware of the Canadian reality.

22. Some witnesses claimed that some politicians have used the possibility of a referendum on an issue as a threat to obtain concessions from other parties.

23. Witnesses who want politicians to shoulder their own responsibilities usually commented that if a referendum has to be held, it should be non-binding. They argued that a referendum must not become a substitute for political decision-making and that a consultative referendum would have several advantages. If the result were close, politicians could regard the referendum as simply an opinion poll and choose not to act on it, while if the result were unequivocal, the people would be more likely to accept it as binding. Politicians would always have the option of interpreting the vote and analyzing its consequences before applying the results.

24. Along the same lines, some witnesses pointed out that politicians are not elected to act only as popular opinion demands, but that they must display judgment and make decisions if they are truly to assume their role as representatives of the community. According to these witnesses, the different elements of the community have to be taken into account.

c. Obligatory or Optional Referenda

25. Some witnesses mentioned that if it is decided to make the referendum part of the constitutional process, the next step is to decide whether it should be obligatory or optional. Would a referendum have to be held in all cases, only when Parliament or the government saw fit, or would it depend on the importance of the question?

26. Apart from the witnesses who favour holding a referendum on all constitutional questions, the common view was that only constitutional amendments of special importance should be subject to a referendum. A purely technical matter, for example, might not require the expense of a national referendum.

27. When the question arose of who would decide what issues are important, the witnesses generally conceded that Parliament or the government ought to determine whether a referendum would be held or not. Among the many suggestions made to us, two should be noted here: one argued that as a general rule a referendum should be held unless there was a qualified majority (two-thirds or more) against holding one in both Houses of Parliament; the second took the opposite view and argued that there should not be a referendum unless both Houses of Parliament voted in favour of it.

28. Others suggested that a referendum on the Constitution could be initiated by the public in the form of a petition signed by a specified and fairly substantial number of voters.

29. Other witnesses also submitted that a referendum could be held only when a legislature did not ratify a proposal. In that case the referendum would be at the provincial level and would constitute the approval or rejection of the legislature's decision. Similarly, some witnesses said a referendum should be required at the provincial level to authorize a newly elected premier not to respect his predecessor's commitment to support a constitutional amendment.

d. Referenda and Minorities

30. A number of comments were made by witnesses about the heterogeneity of Canada's population and the appropriateness of holding referenda within such a society. We saw that the idea sparked vigorous opposition from groups representing minorities. The associations of francophones living outside Quebec were unanimous in opposing referenda on constitutional issues. Alliance Quebec, for its part, although it did not categorically reject the idea of a referendum, expressed the view that it would be better avoided. The representatives of the First Nations who spoke to the issue all voiced serious doubts about referenda as a means of consulting the people or reaching a decision.

31. Several witnesses feared that "the dictatorship of the majority" might deprive them of their rights. Making decisions in this way is, in their view, not at all suited to a pluralistic society. It carries the risk of stirring up prejudice and accentuating differences. Although democracy in the strictest sense of the word might be considered a form of "dictatorship by the majority" because it expresses the will of the majority, it still has room for minority rights. Interest groups can make themselves heard, and their opinions are not usually crushed beneath the weight of the majority's indifference.

e. Popular Participation

32. A number of witnesses expressed scepticism about the use of the referendum as a means of involving the public in discussions on constitutional matters. When there is a crisis and feelings are running high, it is reasonable to expect the public to turn out for a referendum in fairly large numbers, but this is unlikely to be the case when the subject is not one of national interest or when there is no link at all with people's concerns.

33. Furthermore, people lose interest when referenda on constitutional matters are held frequently. In Switzerland, where there have been 30 referenda between 1979 and 1990, voter turn-out is around 30 to 40 per cent.⁸

34. Some witnesses concluded that referenda ought to be held very infrequently, and only on important issues, while others argued that the effect of using referenda might be to make the people more aware of the workings of government and more eager to participate.

f. At What Stage in the Amending Process

35. Some witnesses argued that if a referendum were used as a consultative measure, it should be held after the amending proposal is drafted but before it is ratified, so that if necessary the proposal could be amended. If, on the other hand, a binding referendum was the mechanism chosen, it would

⁸ See chapter VII.

logically have to occur after the final version of the amending proposal was drafted and would constitute the adopting procedure, or at any rate part of it. Some witnesses suggested that a proposed amendment could be ratified according to the existing formula and a referendum then held to confirm it.

g. Timeframe for Holding a Referendum

36. A number of witnesses reminded us that the time allowed to elapse between putting forward the proposition and holding the referendum should meet two specific criteria. It should be long enough for the most productive debate possible, but short enough to maintain public interest in the issue. The timeframe could also depend on the importance of the question.

2. Organizing and Administering a Referendum

37. In addition to the principle of the referendum, the Committee considered how such a consultative or ratifying procedure should be organized and administered.

a. Entrenchment or Passage of Federal Legislation

38. Some witnesses contended that the referendum ought to be a stage in the amending process and therefore ought to be part of the amending formula itself. Others argued for greater flexibility, stating their view that the terms and conditions of a referendum ought to be defined by federal legislation, without entrenchment of the principle of a referendum in the Constitution.

39. Witnesses who opposed entrenching the idea of referenda in the Constitution's amending formula argued that once it was entrenched, a referendum would become obligatory every time an amendment was proposed, whether the subject was appropriate for the process or not. Submitting minor or purely technical amendments to a referendum would be nothing but a waste of effort.

40. Both groups agreed that the administrative procedures for holding a referendum should be spelled out in a federal law.

b. Drafting the Referendum Question

41. Some witnesses contended that the wording of the question was so important it should require approval by Parliament and the provincial legislatures, while others made various suggestions on the procedure to follow in drafting the question:

- The normal process for passing bills into law should be followed for approving the wording of the question.
- A constituent assembly should draft the question.
- An independent group should draft the question.
- The question should be approved following an agreement between the federal government and the provinces.
- The question should be taken from a popularly initiated petition.

42. Some witnesses said the question should be formulated so that it could be easily understood by the public, while others claimed that the only possible formulation was a statement of the proposed amendment followed by a very specific question such as “Do you agree with this proposal?”.

c. *Financing*

43. Witnesses agreed almost unanimously that spending during the referendum campaign should be strictly monitored and even limited, to avoid any imbalance between the ability of groups with sufficient means at their disposal, and that of groups without such resources, to intervene forcefully in the process.⁹

44. Some witnesses even suggested public funding for the campaign, through adaptation of the provisions in the current legislation on election campaigns. In justification of the expenditure of public money, these witnesses said that constitutional issues are so important for the people of Canada that it would be appropriate for the community to assume the cost of the consultation or ratification process. Moreover, they argued that if the idea of “umbrella committees” were retained, each of these would have to be funded as well.

d. *The Referendum Campaign*

45. The campaign leading up to the referendum emerged as a major concern when the witnesses discussed referenda. On a number of occasions we were told that the campaign should be regulated, either by regulating financing (discussed above) or by requiring the establishment of “umbrella committees”.

46. “Umbrella committees” is the name given to the groups that would oversee each of the possible options for answering the referendum question. To be able to participate in the campaign, a person or group would have to be affiliated with one of these committees.¹⁰

47. Most witnesses were of the opinion that the agency responsible for organizing federal elections should take charge of constitutional referenda as well, and that it should exercise the same sort of control over the referendum campaign as over an election.

e. *Referendum Information*

48. In a referendum campaign, the quality and appropriateness of the information available on the question at issue are of fundamental importance. Some witnesses argued that the referendum campaign should be strictly regulated. Others took the opposite tack and called for total freedom of expression.

49. In response to the argument that people might not have all the information required to respond adequately on polling day, some witnesses claimed that this might well be true at the start of the campaign leading up a referendum but that as the campaign continued voters would acquire the knowledge necessary to decide. Through the debate, the political parties and other interested groups would inform the public about the substance of the problem and the referendum question.

⁹ The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing is currently considering the question of third-party involvement in election campaigns, and its eventual recommendations will be of interest to anyone concerned about this matter.

¹⁰ During the 1980 referendum campaign in Quebec, supporters of the “Yes” and “No” sides had to associate themselves with the umbrella committee representing the option they favoured, if they wished to participate in the campaign.

f. Interpretation of Referendum Results

50. Discussions on this point focussed mainly on the majority or majorities required when a referendum is held: a national, regional or provincial majority, a simple or qualified majority.

51. Those who contended that any decision must be based on a majority usually said that the answer that obtained 50 per cent of the votes plus one on a national level would constitute the result. Those who favoured a qualified majority contended that this percentage is not high enough, with many mentioning 66 per cent instead.

52. A number argued, however, that it might be necessary to require a double or even a multiple majority, generally defined as a simple majority at the national level combined with another majority in a particular province, at the provincial level as a whole, or in a region of the country.

53. The following types of majority were mentioned by witnesses:

- a majority at the national level plus a majority in Quebec;
- a majority at the national level plus a majority in at least two-thirds of the provinces representing 50 per cent of the population, as in the general constitutional amending formula currently in effect;
- a majority at the national level and in a majority of the provinces;
- a majority at the national level and in each of the following regions: Quebec, Ontario, the Atlantic provinces and the West;
- a majority at the national level and in five regions: Quebec, Ontario, the Atlantic region, the Prairies and British Columbia.

54. In defining the regions, the Northwest Territories and the Yukon were regarded by some witnesses as an additional region and sometimes added, individually or together, to British Columbia or the Prairie provinces.

C. ANALYSIS

55. Our analysis will centre on two points: 1. A Ratification Referendum entrenched in the Constitution. 2. An Optional Referendum authorized by the Federal Legislation.

1. A Ratification Referendum Entrenched in the Constitution

56. An obligatory referendum could replace ratification of constitutional amendments by Parliament and the provincial legislatures. In view of the heterogeneous nature of Canada, such a referendum would require more than a national majority. Regional majorities (Atlantic region, Quebec, Ontario, the West) would be necessary. At this point in our history, however, we do not believe that a ratification referendum should be entrenched in the Constitution.

2. An Optional Referendum (Authorized by Federal Legislation)

57. We have explained that the referendum principle must not be entrenched in the Canadian Constitution. It should remain optional, as is now the case. The federal or provincial governments could have the option of resorting to this mechanism, as currently provided for in Canadian law. All that would be needed would be for the federal Parliament or the provincial legislatures to bring in simple legislation in keeping with the legislative power-sharing structure. This has been the situation since 1867, and we could easily continue in this manner.

58. Ours is a parliamentary democracy. Our government is accountable to Parliament and a Charter of Rights and Freedoms which protects our individual and democratic rights is entrenched in our Constitution. Each level of government is free to resort to direct democracy for laws that come under its purview.

59. The federal government has announced it will table proposals for renewed federalism in early September. A joint committee of the Senate and House of Commons will hold hearings in the provincial and territorial capitals to gather the views of Canadians and of other committees, and will report back no later than February 1992. We feel these are timely initiatives.

60. In our opinion, the federal authorities would be well advised to table draft referendum legislation before Parliament.

61. Referenda would be optional. Authorities could resort to this mechanism when they deem it necessary. In our opinion, given the heterogeneous nature of the country, the draft legislation should stipulate a double majority: a national majority and a majority in each of the four regions (Atlantic region, Quebec, Ontario, the West).

62. Referenda would not amend the Constitution of Canada and the results would carry some political but no legal weight. The results would not be binding on the two levels of government, but would constitute an eloquent message.

D. OUR RECOMMENDATIONS

We recommend that a federal law be enacted to enable the federal government, at its discretion, to hold a consultative referendum on a constitutional proposal, either to confirm the existence of a national consensus or to facilitate the adoption of the required amending resolutions. The referendum should require a national majority and a majority in each of the four regions (Atlantic, Quebec, Ontario, and the West).

The territories would participate in the referendum, after having selected the region in which they would be included for the purpose of calculating regional majorities.

Constituent Assemblies

1. Virtually all of our witnesses called for changes within the initial phase of the constitutional amending process, when proposals are developed. Witnesses were divided chiefly over whether the traditional process involving negotiations among first ministers should merely be reformed or replaced with a substantially different alternative.

2. By far the most commonly suggested alternative to executive federalism was some form of constituent assembly or constitutional convention.¹ Indeed, our hearings suggested that the idea of a constituent assembly has acquired something of a hold on the Canadian political imagination during the 12 months since the Meech Lake amendments failed to achieve ratification. While constituent assemblies were virtually unmentioned in public discussion as recently as a year ago, and to our recollection unmentioned even by the most vociferous critics of the Meech Lake process during the period when it was still unfolding, this forum is now the subject of continuing attention in the media and in our hearings and submissions.

A. WHAT ARE THEY?

3. Constituent assemblies are bodies convened for the purpose of writing constitutions or, much less commonly, of developing amendments to existing constitutions. A distinction is sometimes made between two classes of assemblies. One kind is composed of delegates selected from the population at large. These bodies are invariably called constituent assemblies, and their members may be selected either by direct election or some form of appointment. The other kind is composed of elected legislators. Assemblies of this kind are sometimes referred to as constitutional conventions.

4. With only a few exceptions, our witnesses used the term “constituent assembly” as an umbrella term, referring to both assemblies and conventions. This may be, in part, because a number of our witnesses clearly had Quebec’s recent Bélanger-Campeau Commission in mind as a model, and that mechanism included both elected politicians and appointed representatives of major socio-economic groups. For our purposes, the broad definition of constituent assembly is useful because it does not exclude important possibilities from discussion. It enables us to consider, in this chapter, assemblies, conventions and hybrids of the two.

¹ The two constituent assemblies which are most often referred to are the American Convention of Philadelphia (1787) and the one of Charlottetown-Quebec-London (1864-66). Both were composed of legislators and parliamentary delegates.

B. WHAT WE HEARD

1. Proposals

5. The proposals given us by our witnesses plainly suggest that the idea of a constituent assembly means highly different and sometimes incompatible things to different people. Some witnesses called for an assembly directly elected by the people, with candidates running on their constitutional principles in ridings either based on those used in existing elections or designed especially for the constituent assembly election.

6. Others called for an appointed assembly, usually recommending that the power to appoint delegates be vested either in the federal and provincial governments and/or legislatures, or placed in the hands of aboriginal peoples and particular interest groups representing various sectors of Canadian society, such as language, multicultural, religious and disadvantaged groups, vocational groups, and economic interests such as business and labour. A number of witnesses recommended a variant which would involve the nomination of candidates by special interest groups or legislators, followed by their selection by governments or legislatures or, in one case, random draw.

7. A further group of witnesses called for hybrid combinations. Most of these involved assemblies composed of a block of elected delegates and a block of appointed delegates. This was claimed, frequently, to combine the best of both worlds: political responsibility and broadened participation.

8. Witnesses differed over most of the additional features which a constituent assembly might have. For some, the most effective constituent assembly would be composed of no more than 20 or 30 people—barely larger than a parliamentary committee—while for others its value rests on an accurate mirroring of the diversity of Canadian society, and it is seen as a body of at least several hundred people. Some witnesses called for decision-making by a simple majority on all issues, while others advocated double majorities, regional majorities, and/or majorities of more than 50 percent.

2. Principles

9. Given that the idea of a constituent assembly means different things to different people, it is not surprising that radically different reasons were advanced for creating one in the first place. These arguments provide a basis for assessing the relative merits of different models of a constituent assembly, as well as for deciding whether or not to proceed with one at all.

(a) Arguments In Favour

10. Proponents of constituent assemblies generally argued that the range of constitutional dissatisfactions apparent among Canadians at the present time necessitates a comprehensive review of the Constitution. This, they felt, would raise a wide range of controversial issues. A constituent assembly was portrayed as an effective mechanism for building the necessary consensus among constitutional interests by fostering mutual understanding, negotiations, and trade-offs.

11. According to their individual visions of what a constituent assembly might be like, proponents placed varying degrees of emphasis on five more specific advantages. First, it was claimed that a constituent assembly would be more representative of Canadian society than first ministers' meetings, and would thus develop amendments more reflective of public needs and wants. This argument was sometimes associated with the view that an assembly should be deliberately structured to include a cross-section of Canadian society, including both linguistic and cultural minorities, major socio-economic interests, and aboriginal peoples.

12. Second, it was claimed that Canadians suffer from a sense of exclusion from the critical decisions made during the development of amendment proposals. A constituent assembly, it was argued, would foster a sense of participation. This argument was emphasized by those who called for some form of elected assembly, but was also suggested in the comments of witnesses who argued that an assembly open to the public and the media, and employing public hearings, would foster a sense of participation among all Canadians.

13. Third, it was argued that partisan politics interfere with both representation and consensus-building, and that a constituent assembly would remedy these problems by fostering a non-partisan style of decision-making. Witnesses who emphasized the dangers of partisanship frequently included in their proposals a specific ban on the presence of elected politicians in the constituent assembly.

14. Fourth, it was claimed that the combination of representativeness, public inclusion, and non-partisan decision-making would make the proposals of a constituent assembly legitimate in the eyes of Canadians as a whole. This argument was frequently associated with criticism of any process which relies on negotiations among first ministers for the development of amendment proposals.

15. Fifth, it was argued that a constituent assembly is well adapted to the complex nature of the task at hand. It would be established for the sole purpose of developing constitutional amendments, and its members would work at this full-time and on a continuous basis. Witnesses claimed that members of such a body would not be subject to the multiple responsibilities of elected officials.

(b) Arguments Against

16. By no means all of our witnesses were swayed by these arguments, however. Many did not comment on constituent assemblies of any kind, and focussed on other aspects of the amending process. Those who were explicitly opposed to constituent assemblies may be subdivided into two groups: those favouring the negotiations among first ministers, which has been the primary source of amendments in the past, and those favouring hybrid solutions involving both first ministers and legislative hearings. This second approach, focussing on the merits of public hearings, is discussed in Chapter VI.

17. We heard two basic defences of processes centrally involving negotiations among first ministers. We were told, first, that many of the features of Canadian government, both constitutional features and actual programs, of which Canadians are most proud are the product of first ministers' initiatives of the past. Witnesses mentioned the Canada and Quebec pension plans and unemployment insurance as examples of programs which reflect past amendments to the Constitution. Second, several witnesses noted that first ministers have generally succeeded in reaching agreement once they get to the table, and that the failure of the Meech Lake process was not due to the inability of first ministers to reach a consensus.

18. Affection for first ministers' negotiations was not, however, the major basis for opposition to constituent assemblies. Most witnesses who opposed such assemblies based their opposition on anticipated problems of such mechanisms. Many mentioned the time which would be required to establish an assembly, and have it complete its work. We were told that constitutional proposals are needed urgently if Quebec's 1992 deadline is to be met.

19. Other practical problems were seen by some witnesses to outweigh any advantages of a constituent assembly (and there was a good deal of scepticism about the advantages envisioned by advocates of assemblies). A number of witnesses argued more categorically that foreseeable drawbacks would make assemblies entirely unworkable.

20. The practical problems raised by witnesses varied according to which model of a constituent assembly was being discussed. We were told that any attempt to make an assembly represent a cross-section of Canadian society by appointing representatives of minorities, interest groups and occupations would run into multiple problems. It would face the daunting task of determining which groups and interests warranted representation, and would be subject to endless criticism by members of groups which were not represented. The attempt to create a constituent assembly could thus result merely in a new and wholly unnecessary class of constitution-related conflicts.

21. Some witnesses claimed that such an attempt would face problems in determining the number of seats to be given to various groups within the assembly. The net result would be that the legitimacy of such a body would be undermined before it even began its work, and that consensus-building could well be troubled by ongoing quarrels about representation.

22. When witnesses focussed on constituent assemblies elected for the sole purpose of drafting constitutional proposals, a number raised questions about their purpose. It was argued that such assemblies would simply reproduce the characteristics of legislatures, and that there was therefore no point in going to the trouble of creating them. This point was made most frequently in relation to political parties. It was argued that parties would inevitably have a prominent role in elections for a constituent assembly, and that political partisanship would influence decision-making within assemblies.

23. Other witnesses envisioned relatively non-partisan elections focussed on constitutional issues, but were still pessimistic about probable results. They argued that assemblies composed of people elected for their specific constitutional positions would be composed of people with no mandate to compromise, and would therefore not achieve consensus. Sceptics about elected assemblies argued more generally that they would be less accountable to the public than legislatures because they would be one-time affairs, composed of members who would not be subject to re-election.

24. Witnesses concerned about partisanship argued that assemblies which proved simply to be new forums for familiar partisan debates would lose legitimacy in the eyes of the public. These conclusions about legitimacy were echoed by witnesses who believed that assemblies would not give the public a sense of participation in constitution-making. We were told that assemblies would inevitably consist of elites—either elected or appointed—and that the proportion of the population that would actually participate in an assembly would be minuscule. The result, we were told, was that the broader public would be, and would feel, excluded from decision-making.

C. OUR ANALYSIS

25. We have given much thought to the arguments of our witnesses about constituent assemblies. Our basic conclusion is that a legislative committee, structured appropriately, can install the desirable features of a constituent assembly within our existing system, while avoiding the drawbacks. In particular, such a committee can provide Canadians with a representative, responsive and accountable mechanism for constitutional change. We outline, in what follows, the thinking that has led us to this conclusion, and then provide our specific recommendation.

1. Preliminary Considerations

26. We have seen, above, that the idea of a constituent assembly means different things to different people. There was, however, a common theme in most of the presentations received on constituent assemblies. It was most clearly apparent in the comments of witnesses who often said little more than that a constituent assembly would now be useful, or was demonstrably needed.

27. The common theme was public disillusionment with the process of first ministerial bargaining through which the Meech Lake package was developed, and the conviction that different mechanisms must be found. The one thing that all of the models of constituent assemblies placed before us have in common is that they do not involve, in the phrase which occurred in a multitude of variations in our testimony, eleven men making deals behind closed doors. This, we suspect, is the essence of their appeal.

28. This leads us to a preliminary conclusion. Public dissatisfaction with the first ministerial negotiation methods of developing constitutional amendment proposals is so high that any proposals now brought forward would be in immediate jeopardy, irrespective of their merits, if they were seen by the public as being a product solely of eleven first ministers making deals behind closed doors. Canada must now find a way of developing amendments which is more responsive to public inputs and more open to public scrutiny.

29. Is a constituent assembly the best way to develop amendments? Our response to this critical question hinges on two major considerations: representation and participation.

2. Representation

30. One of the central arguments in favour of constituent assemblies is that they could be composed so as to contain a cross-section of Canadian society, and would thus provide better representation than other mechanisms. This argument relies on the idea that people can only be represented by other people like themselves, and would result in an assembly carefully structured to include representatives of minorities, gender groups, socio-economic groups, and other components of the Canadian reality.

31. Our concern with this approach is that it assumes that political representation must involve sociological representation: that only members of any particular group can speak for that group. Our experience as politicians is that, on the contrary, social and economic groups contain sharp divisions over political values and policies. No white middle-aged man can claim to represent,

politically, all white middle-aged men, because white middle-aged men disagree strongly among themselves over almost any conceivable political issue. The same applies to other groups, whether they are based on gender, ethnicity, occupation, income level or any other sociological category.

32. The only person who can represent an individual, politically, is a person who broadly shares the political values and policy commitments of that individual. We need, in our view, improved political representation within our constitutional process. We do not need to replace political representation with some other form of representation which, inevitably, would do a poorer job of translating the fundamental values of Canadians into political rules of the game, or constitutional reality.

33. We do not say, here, that sociology is irrelevant to politics. It is a reasonable supposition that people whose values are significantly formed by their experiences as ethnic minorities, people in poverty, or members of other interests groups will, on the whole, find their most compelling representatives among others who have shared those experiences. This means that a process of political representation dominated by members of any particular social, economic or other particular interest may appropriately be viewed with suspicion. It does not mean, however, that political representation can be, as it were, constructed artificially through some magic combination of socio-economic, ethnic, gender, vocational and other representatives.

34. We are not saying, either, that minority interests should not be represented. Minority groups have particular interests which can easily be lost in the processes of majoritarian democracy. Representatives of minority groups are credible spokespersons on behalf of these interests. Ways need to be found to ensure that their voices are heard, and that they receive adequate responses, when the particular interests of minorities are at stake in constitutional change. This does not mean, however, that minority group representatives necessarily represent the broader political views and values of minorities, or that they should play the role of political representatives of these groups in the constitutional decision-making process.

35. We therefore reject, in principle, constituent assembly models which rely exclusively on elaborate schemes of representation designed to reproduce the Canadian social reality within a constitutional discussion forum. We also agree with those of our witnesses who argued that these models would involve severe practical problems. They would, in our opinion, generate expectations for representation considerably beyond those which apply to more routine processes—expectations which would be almost impossible to meet.

3. Participation

36. A second major argument for a constituent assembly comes from those who claim that it would enable Canadians to feel a sense of participation in constitutional change. This argument is typically made by proponents of an elected constituent assembly, who argue (a) that public participation could be achieved through the direct election of non-partisan assembly members on the basis of their constitutional views and values, and (b) that assembly members elected for the specific purpose of constitutional revision would better reflect the views of electors than, for example, politicians elected on general party platforms.

37. We are unconvinced by both of the arguments just summarized. The view that elections for a constituent assembly would give members of the general public a sense of participation in its subsequent deliberations is, in our view, doubtful for two reasons. First of all, the act of voting for

somebody, by itself, does not provide a sense of participation in deliberations to which that person contributes, particularly if the representative's views are not reflected in outcomes. If voting provided a feeling of participation, the public should have felt this during the Meech Lake process, when decisions were taken by elected legislators.

38. As well, we think that the assumption that such elections could be non-partisan is unrealistic. Political parties have strong constitutional commitments and available organizations. Even if their formal participation could be successfully banned, their informal participation on behalf of sympathetic candidates would be inevitable. If, furthermore, elected politicians were prevented from participating, as a number of our witnesses suggested, their places would frequently be taken by party activists and party loyalists whose partisan feeling is sometimes more fierce than that of many politicians. In short, elections for a constituent assembly would strongly resemble elections for existing political offices.

39. We are also unconvinced by the second part of the argument summarized above: that the election of people on the basis of their specific constitutional positions would improve representation and decision-making. In our view, it would be more likely to disable both. If people were elected on the basis of their specific constitutional views, they would not be able to represent voters' desires for negotiation and compromise. If, on the other hand, they were elected because of their general values, and their willingness to engage in negotiation about specifics, they would not differ from politicians currently elected in general elections.

40. The people who would be most inclined to run in elections for a constituent assembly could well be the ones with the most definite views, and the ones least inclined to compromise. As well, the fact that a constituent assembly would be a one-time event, and that members would not be accountable to voters for their contribution (or lack of it) to consensus-building, could well foster further rigidity. If, on the contrary, the lack of accountability fostered flexibility, then it would negate the advantages sought, in the first place, through elections focussed specifically on constitutional issues.

41. We do not think, moreover, that it would be desirable to have elections focussed on specific constitutional positions. Many Canadians do not have specific positions, and are more comfortable communicating the general values and preferences which are expressed when votes are cast within the existing process. It is up to those who are elected to translate these general values and preferences into concrete decisions, about the constitution or regular legislation, as the case may be. This translation requires political representation — representation by individuals who are broadly in tune with the values and priorities of those they represent.

42. Our conclusion is that an elected constituent assembly would not be an improvement on existing elected bodies. It would either turn out to be indistinguishable from them, and thus an unneeded expense, or less able to reconcile commitments to principle with the delicate art of consensus-building.

D. CONCLUSIONS

43. Our arguments thus far have eliminated the two constituent assembly variants which differ most from present arrangements. These are appointed assemblies composed of representatives of the various linguistic, ethnic, economic, social, vocational and other salient groups which make up Canadian society, and elected assemblies composed of individuals who campaign on non-partisan, and specifically constitutional, platforms.

44. The arguments which we have made suggest characteristics which any new mechanism for developing constitutional proposals in Canada must have, regardless of whether or not Canadians opt for a constituent assembly.

45. First of all, the mechanism which Canada needs now must be more clearly responsive to the diversity of Canadians than the first ministerial negotiations mechanism. We have argued, above, that the proper way in which to achieve this responsiveness is by placing representatives of minority groups in a position where they can articulate the particular interests of their groups, and receive a response.

46. Parliamentary and legislative committees have traditionally devoted an ample — some would even say disproportionate — amount of their time to the hearing of various minority groups. We think this allocation of time is fully justified, given the inherent tendency of majoritarian democracy to override, or simply fail to hear, the voices of minorities.

47. Our main concern, here, is that the representation of these interests is frequently a somewhat haphazard affair, dictated as much by the exigencies of committee scheduling as by any larger plan. We think this problem could be dealt with by a more formalized approach to the involvement of aboriginal peoples and minority groups. This could involve the designation, in consultation with such groups, of advisory bodies which could represent the interests of aboriginal peoples and minority groups on an ongoing basis, and monitor decision-making in the larger constituent body in order to identify matters of specific concern to them. Such an approach would enhance the likelihood that these issues would receive concentrated attention by the media and the public.

48. We believe, as well, that the mechanism which Canada needs now must consist of individuals chosen by the people as their political representatives. This conclusion stems, first of all, from our conviction that appointed assemblies would lack legitimacy in the eyes of the public. People want a sense of participation, and perhaps more importantly a sense of effective influence, in constitutional decision-making. Only a directly-elected body, we believe, can give Canadians this sense. As we argue above, however, there is no convincing case to be made for having separate elections for the purpose of composing a constituent assembly.

49. The mechanism which Canada needs now must strike a balance between responsiveness to particular interests, and responsiveness to the general interest of the majority. Our survey of mechanisms which would be dramatically different than those currently in use has not convinced us that this general goal would be served by radical change. What Canadians need to do, in our opinion, is to systematically build, and balance, the two kinds of responsiveness within our present system.

E. OUR RECOMMENDATIONS

We recommend:

- a) that the parliamentary committee, to be established presently by both Houses of Parliament to review the proposal of the Government of Canada for constitutional reform, be composed of members of the House of Commons and Senate, of sufficient number to be representative of the Canadian population;**

- b) that the parliamentary committee create, in consultation with aboriginal leadership, a special task force to address issues of concern to aboriginal peoples, the membership of which would include representatives of the aboriginal peoples and would be chaired by a member of the parliamentary committee;**
- c) that the parliamentary committee create similar task forces in other areas as it deems appropriate, each chaired by a member of the parliamentary committee; and**
- d) that the committee hold, as appropriate, joint hearings with other committees that will have been established by provincial and territorial governments or legislatures.**

CHAPTER VI

Public Hearings

A. WHAT WE HEARD

1. Need for Public Hearings

1. Several witnesses called for a mechanism which would enable the public to express its views on any proposal for constitutional amendment. These calls were largely due to the fact that a number of witnesses blamed the demise of the Meech Lake Accord on a lack of sufficient public input into the process.
2. Witnesses said they felt they were being left out of discussions on important issues that directly concerned them when a constitutional agreement was negotiated exclusively by federal and provincial political leaders without the public being consulted in advance.
3. A few witnesses maintained that public hearings should be televised. This would, in their opinion, satisfy a dual objective: informing the public and giving it the opportunity to respond.
4. According to a number of witnesses, legislative, procedural or even constitutional provisions are urgently needed to ensure that henceforth, no constitutional agreement can be negotiated without the public first having an opportunity to express its views.

2. At What Stage in the Process?

5. Witnesses expressed their views on the subject in many different ways. However, they all emphasized how important it was for the public to have some input before the text of a constitutional accord is finalized by political leaders. In addition to demanding the right to be heard, witnesses also sought assurances that their opinions would be taken into consideration when the time came to conclude an agreement. To ensure that public hearings have an impact on the process, they should, in the opinion of the witnesses, be held as early as possible in the amending process.
6. Witnesses maintained that public hearings should be mandatory for any constitutional proposal. They differed, however, on whether only the government or the federal Parliament should hold public hearings or whether provincial governments or their legislative assemblies should also

stage them. On the one hand, there is the desire to avoid overlapping hearings on the same subject while, on the other hand, there is the desire to give as many people as possible an opportunity to be heard. Some witnesses argued that national hearings would provide a broader range of opinions on the subject, while provincial hearings would mean that no single body would coordinate all of the views expressed.

7. Moreover, some witnesses contended that public hearings should be held when the amending resolution came before Parliament and the provincial legislative assemblies. This additional measure would, they felt, ensure that the public had sufficient opportunity to speak on the subject.

3. Before What Type of Body?

8. Witnesses suggested many different types of forum within which public hearings could be held. These included a national commission of inquiry, a special joint parliamentary committee, an expanded parliamentary committee, a joint federal-provincial parliamentary committee, or public hearings before a constituent assembly. Virtually all of these suggestions refer to a type of forum that already exists in our parliamentary system.

B. OUR ANALYSIS

9. Without wishing to pass judgment on witnesses' comments about the failure of the Meech Lake Accord, it is worth noting that Quebec had already held public hearings on the draft agreement before the Accord was put into final form in the Langevin Block in June of 1987. However, it was not until after the Langevin agreement that the federal Parliament and the legislative assemblies of Manitoba, New Brunswick, Prince Edward Island and Ontario also held public hearings, before they announced their decision on the resolution to amend the Constitution.

10. The Canadian Constitution expresses enduring values. Canadians need to have the opportunity to voice their views on an amendment before it is passed into law. Public hearings should therefore give Canadians the opportunity to speak out. In addition, everyone who wishes to observe the process should be able to do so, by attending the hearings or following them on television.

11. By holding hearings, Parliament would be responding to a major concern of Canadians, that of being heard on matters that concern them. Furthermore, the hearings would provide the opportunity for broader public understanding of constitutional issues.

12. To respond to another concern, the fear that public input may occur too late to influence the process, it would be important for the hearings to be held early enough that the arguments put forward could indeed influence the agreement.

13. To allow the greatest possible number of people to express their views, and to make sure that the public and the members of the body responsible for holding the hearings were well informed, that body could take the form of a commission or a parliamentary committee, to which could be added expert advisers on particular elements of the proposed agreement.

14. Before 1982, public hearings were held on constitutional matters only if delegated legislation or a resolution of Parliament specifically required them. At the provincial level there was at that time no mechanism at all for public hearings on constitutional matters, because amendments did not have to be ratified by the provincial legislatures. Since 1982, the provincial legislatures have been required to participate in the amending process, and this has opened the way to public hearings at the provincial level.

15. To reach a still greater number of people, it would be desirable for the provinces also to hold public hearings on the elements of a proposed agreement.

C. OUR RECOMMENDATIONS

We recommend that Parliament's procedural rules be amended to make mandatory the holding of public hearings on any proposed constitutional amendment initiated by the Government of Canada, or to which the Government of Canada has given its agreement in principle, such hearings to be held early enough to allow for changes to the proposal.

We recommend to the provincial and territorial legislatures that they consider adopting similar procedures.



The Contribution of International Experts

A. INTRODUCTION

1. The Committee felt it would be useful to examine the constitutional amending processes in force in five federations with a number of important similarities to Canada. Therefore, we invited five international experts from Belgium¹, Australia, Switzerland, Germany and the United States, to discuss the amending processes in their countries. These presentations are the focus of this chapter.

B. BELGIUM (Francis Delpérée)

2. The process for amending the constitution of Belgium² was explained by Dean Francis Delpérée³. It involves two separate phases: initiating the revision and carrying out the revision itself. The legislative power (the House of Representatives or the Senate in cooperation with the King) initiates the revision process by tabling a proposed amendment, which is then put to a

¹ A controversy exists even in Belgium as to whether that country is a true federal state. Some contend that it is on the way to embracing federalism and that it is a quasi-federal state. In his submission to the committee, on May 2, 1991, Professor Delpérée stated that Belgium is a kind of federal state.

² Article 131 of the Belgian Constitution sets out the amending process and reads as follows:

131. The legislative power has the right to declare that it is necessary to revise such constitutional provision as it shall designate. After this statement, both Chambers are automatically dissolved. Two new Chambers will be convened in accordance with article 71. These Chambers, in agreement with the King, shall decide the points submitted for revision. In this case, the Chambers may not debate unless at least two-thirds of the members of each of them are present and no change shall be adopted unless it secures at least two-thirds of the total votes cast.

³ Professor of Constitutional Law and Dean of the Faculty of Law at the *Université catholique de Louvain-La-Neuve*, Belgium.

simple majority vote in each House. When the initiative results in a joint formulation of “declarations of revision” by the two Houses and the King, Parliament is automatically dissolved, elections are declared, and the Houses are reconvened within 40 days.

3. Declarations of revision must meet two conditions. The first concerns the form of the declaration: the provisions (subclauses and paragraphs) of the Constitution that are to be either added, amended or repealed must be specifically designated. The second concerns time: the revision process cannot last indefinitely and there are certain times when the Houses cannot meet.

4. The two newly elected Houses are summoned by the King to form a constituent assembly which will carry out the revision. If the revision process moves forward, the two Houses study the provisions in question and the revision must receive a qualified majority of two-thirds, with at least two-thirds of the members present. If the proposed amendment is passed, the King gives his consent, sanctions the amending provisions, promulgates the new provisions, and sees to their publication. Revised provisions are effective from the date of publication.

5. According to Dean Delpérée, the amending process is rather rigid. This inflexibility is tempered, however, by “special laws” which are not constitutional law but which, in his view, complement the Constitution. Thus a special law, one that does not have constitutional force, is enacted if there is a two-thirds majority vote for the proposed law. Dean Delpérée feels that this special law helps to breathe life into the Constitution. He also favours amending paragraph 5 of Article 131 of the Belgian Constitution to better ensure consensus between the two major linguistic communities in Belgium when constitutional amendments are sought. The amendment he recommends reads as follows:

In this case, the Chambers may not debate unless at least two-thirds of the members of each of them are present and *only if the majority of the members of each linguistic group are present*. No change shall be adopted unless it secures *the majority of votes of each linguistic group in each chamber, provided that the total number of favourable votes cast by the two linguistic groups represents two-thirds of the total votes cast*. (Additions are italicized).⁴

⁴ Page 15 of the brief of Dean Delpérée.

C. AUSTRALIA (Leslie Zines)

6. Australia has been a federal state since 1901. Professor Leslie Zines⁵, explained to the Committee the process for amending the Australian Constitution. Section 128 of the Constitution of Australia⁶ sets out the amending procedure.

7. Only the Parliament of the Commonwealth⁷ (the federal parliament), which is bicameral, has the power to initiate the constitutional amending process.

8. Any constitutional amendment must be adopted by an absolute majority of both Houses of Parliament. If one of the two Houses withholds its consent or proposes changes, the House in which the process was initiated can either adopt the changes or reject them, but the proposed constitutional amendment must subsequently be adopted once more and must receive an absolute majority.

9. Once the proposed constitutional amendment has been adopted by Parliament, it is put to a referendum. The majority required in a referendum varies according to the nature of the constitutional amendment proposal. In accordance with Section 128, special majorities are

⁵ Professor of Constitutional Law, Australian National University.

⁶ Article 128 of the Constitution of Australia reads as follows:

128. This Constitution shall not be altered except in the following manner:

The proposed law for the alteration thereof must be passed by an absolute majority of each House of the Parliament, and not less than two nor more than six months after its passage through both Houses the proposed law shall be submitted in each State and Territory to the electors qualified to vote for the election of members of the House of Representatives.

But if either House passes any such proposed law by an absolute majority, and the other House rejects or fails to pass it, or passes it with any amendment to which the first-mentioned House will not agree, and if after an interval of three months, the first-mentioned House in the same or the next session again passes the proposed law by an absolute majority with or without any amendment which has been made or agreed to by the other House, and such other House rejects or fails to pass it or passes it with any amendment to which the first-mentioned House will not agree, the Governor-General may submit the proposed law as last proposed by the first-mentioned House, and either with or without any amendments subsequently agreed to by both Houses, to the electors in each State and Territory qualified to vote for the election of the House of Representatives.

When a proposed law is submitted to the electors the vote shall be taken in such manner as the Parliament prescribes. But until the qualification of electors of members of the House of Representatives becomes uniform throughout the Commonwealth, only one-half the electors voting for or against the proposed law shall be counted in any State in which adult suffrage prevails.

And if in a majority of the States a majority of the electors voting approve the proposed law, and if a majority of all the electors voting also approve the proposed law, it shall be presented to the Governor-General for the Queen's assent.

No alteration diminishing the proportionate representation of any State in either House of the Parliament, or the minimum number of representatives of a State in the House of Representatives, or increasing, diminishing, or otherwise altering the limits of the State, or in any manner affecting the provisions of the Constitution in relation thereto, shall become law unless the majority of the electors voting in that State approve the proposed law.

In this section, "Territory" means any territory referred to in section 122 of this Constitution in respect of which there is in force a law allowing its representation in the House of Representatives.

⁷ In practice, only the House of Representatives can initiate an alteration or adopt an amendment after it has been rejected by the Senate.

required, in the case of referenda on proposed amendments which would reduce the proportionate representation of any State in the Senate or House of Representatives or the minimum number of representatives of a State in the House of Representatives, or would alter the borders of a State or affect the provisions of the Constitution in relation thereto. The referendum in any of these cases requires the approval of a majority of voters in the nation as a whole, a majority of voters in a majority of States, and a majority of voters in the State affected by the amendments. All other constitutional amendments require a national majority and approval by a majority of voters in a majority of States. The constitutional amendment proposal is then presented to the Governor General for the Queen's assent.

10. Of the 42 amendment proposals submitted to the people since 1901, eight have been ratified.

11. Each State has its own Constitution, which can be amended by legislation passed by either a simple, absolute or two-thirds majority, or by way of a referendum, depending on the constitutional provisions of the State. However, as Professor Zines noted: "Any State constitutional provisions are, of course, subject to the Constitution of the Commonwealth and any valid federal law."⁸

12. Professor Zines also noted that most powers of the central Parliament are not exclusive and can be exercised concurrently by the States. However, in cases of incompatibility, the federal statute is paramount.

⁸ Page 5 of the brief of Professor Zines.

D. SWITZERLAND (Jean-François Aubert)

13. Switzerland has been a federal state since 1848. It is made up of twenty cantons and six demi-cantons. Professor Jean-François Aubert⁹ presented a brief to the Committee on the procedure for amending the Swiss Constitution.¹⁰

14. The Swiss Constitution was rewritten in 1874. There has not been a total revision since 1874, but there have been 119 partial revisions, most notably in 1891, 1977 and 1987.

15. Revision may be proposed by the federal Parliament (with a simple majority in both Houses) or by popular initiative in the form of a petition signed by at least 100,000 citizens. If the formalities have been respected (which is generally the case), Parliament must put the proposal before the whole electorate without amending it. Parliament may, however, table a counter-proposal. In that case the referendum will be a choice among the original initiative, the counter-proposal and the status quo.

⁹ Professor of Constitutional Law at the University of Neuchâtel

¹⁰ The amending procedure of the Swiss Constitution, which contains four sections, reads as follows:

Article 118

The Federal Constitution can be wholly or partially revised at any time.

Article 119

Total revision shall take place according to the forms laid down for federal legislation.

Article 120

¹ When one section of the Federal Assembly decrees the total revision of the Federal Constitution and the other section does not agree, or when 100,000 Swiss citizens eligible to vote request the total revision of the Federal Constitution, the question of whether such a revision should take place shall in either case be submitted to the vote of the Swiss people, who shall decide the issue by voting "yes" or "no".

² If in either of these cases the majority of Swiss citizens casting a vote give an affirmative answer, both councils shall be elected anew in order to undertake the revision.

Article 121

¹ When the Federal Assembly elaborates a counter-proposal, three questions will be submitted to the voters on the same ballot. Each voter may declare without reservation:

1. If he prefers the popular initiative instead of the regime in operation;
2. If he prefers the counter-proposal instead of the regime in operation;
3. Which one of the two texts should come into force in the case which the people and the cantons would prefer both texts instead of the regime in operation.

² The absolute majority is separately determined for each question. Questions without answers are not taken into account.

³ When both popular initiative and counter-proposal are accepted, it is the result given to the third question which prevails. The text which is coming into force, at the third question, is the one which receive the most votes from the voters and from the cantons. However, if, at the third question, one text received more votes from the voters and the other one more votes from the cantons, neither one is coming into force.

Article 123

¹ The revised Federal Constitution or the revised part of it, as the case may be, shall enter into force if it has been approved by the majority of the Swiss citizens casting a vote and the majority of the Cantons.

² In order to determine the majority of the Cantons, the vote of each Half-Canton is counted as half a vote.

³ The result of the popular vote in each Canton is considered to be the vote of that Canton.

16. Whether the revision is proposed by Parliament or by the people, it is subject to a mandatory referendum and must be approved by a majority of the voters in a majority of the cantons ("double majority"). The legislatures and governments of the cantons do not play an active role in constitutional revision. At most, they may submit proposals, which are not binding on the federal Parliament, although the cantons are usually consulted when the federal Parliament is formulating revision proposals.

17. Conceived in 1848, the double majority principle operates to protect individual cantons from domination by a national majority government. Professor Aubert noted that in 252 referenda, the majorities had differed seven times. A total of 119 referenda have resulted in partial revisions to the Swiss Constitution.

18. Incidentally, between 1979 and 1990 the Swiss participated in thirty referenda on seventy-eight questions, among which sixty-four were related to the Constitution. Forty-four were rejected and thirty-four passed, with a participation rate of from 30 to 40% of registered voters.¹¹

19. Overall, according to Professor Aubert, revisions proposed by the federal Parliament have a 75% success rate while those initiated by the citizenry have a 10% success rate.

20. Professor Aubert also discussed the question of language blocs (German, French and Italian languages) concluding that the influence of linguistic divisions on constitutional revision appears to be minimal.

E. GERMANY (Helmut Steinberger)

21. It was Dr. Helmut Steinberger¹² who explained to the Committee the procedure for amending the German Constitution (the *Grundgesetz* or "Basic Law") set out in section 79.¹³ Under section 79, provisions of the Constitution can only be changed with the consent of two-thirds of the *Bundestag* (the Assembly or lower house) and two-thirds of the *Bundesrat* (the Federal Council or upper house). These majorities "are not related to the numbers of members present and voting, but to the statutory numbers of members, regardless of whether a member is absent or not voting".¹⁴ There is no time limit. The *Laender* (states) have no role in amending the Constitution. Dr. Steinberger noted that:

¹¹ Professor Aubert justifies as follows the distinction between the two success rates: "The revisions proposed by the Parliament have been approved three times out of four. They are, in effect, prudent, detailed, well prepared. The revisions proposed by the citizens have great less success. They are, in general, worked by minorities which are not able to impose themselves in Parliament. Those revisions have been approved one time out of ten." (page 5 of his brief).

¹² Retired Justice of the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany. Dean of the faculty of Law at the University of Heidelberg, Co-Director of the Max Planck Institute for Comparative Public and International Law in Heidelberg and Vice-President of the Council of Europe's Commission on Democracy through Law.

¹³ Section 79 of the German Constitution reads as follows:

79(1) The Basic Law can be amended only by laws which expressly amend or supplement the text thereof.

79(2) Any such law shall required the affirmative vote of two-thirds of the members of the Federal Diet and two-thirds of the vote of the Federal Council,

79(3) Amendments of the Basic Law affecting the division of the Federation into states, the participation on principle of the states in legislation, or the basic principles laid down in articles 1 and 20, shall be inadmissible."

¹⁴ The number of members in the *Bundestag* is fixed by the *Elections Act*, while the number of members on the *Bundesrat* is set down in section 51(2) of the Constitution. Page 5 of the brief of Dr. Steinberger.

There is no room for ratification of amendments by the states, no veto power, no opting out of a single state or a minority of states.

There does not exist in the Federal Republic a kind of constitutional convention—as distinguished from strict law—rendering their exclusion from the amending process “improper”.

The Basic Law considers their interests in the amending process safeguarded by the rights of the Federal Council (*Bundesrat*) in this process and by the substantive protection effected by section 3 of article 79, which eventually could be enforced by the Federal Constitutional Court.¹⁵

22. Section 79(3) of the Constitution stipulates that the provisions which deal with separation of powers, the federal structure, participation by the *Laender* in the legislative process, and fundamental rights cannot be amended. Dr. Steinberger termed this provision an “eternity clause.” The federal Constitutional Court has the authority to decide whether a constitutional amendment respects section 79 of the German Constitution.

23. Proposed constitutional amendments are introduced in the same way as ordinary legislation, i.e. in the Bundestag by either the federal government, a member of the *Bundestag*, or a member of the *Bundesrat*. The Federal President, other federal bodies, and state *Laender* do not have the power to initiate amendments. Nor is there any provision in that case for initiative by the electorate, according to Dr. Steinberger.

24. Upon its adoption by the Bundestag, a bill proposing an amendment must be transmitted to the *Bundesrat* without delay. If the *Bundesrat* does not accept the bill, it may call for the convening of a conciliation committee within three weeks. In any event, a two-thirds majority in both houses is required for the proposed amendments to become law. There are no time requirements.

25. Once passed, the amending bill is signed by the Federal President and becomes law. The Federal President has the right to verify that the amending procedure was respected. In Dr. Steinberger’s opinion, the President has no right of review in regard to the substantive compatibility of the bill with the Basic Law. This issue is a controversial one in Germany. Nor does the President have the right to block promulgation of new amendments to the Constitution by refusing to sign the bill for political reasons, according to Dr. Steinberger. The German Constitution has been amended 36 times since 1949 under the provisions of article 79(1) and (2), and once under the provisions of article 29.

26. According to article 29, the federal territory can be re-organized to ensure that the federal states have the size and capacity to be able to fulfil effectively the functions incumbent upon them.¹⁶ An ordinary federal statute suffices for this re-organization, but the states affected must be consulted. A referendum is expressly provided for in article 29(4), as is the exercise, in specific circumstances, of a popular initiative, but territorial re-organization is the only instance where these are possible.

¹⁵ Dr. Steinberger’s brief, p. 7

¹⁶ A bill designed to re-organize the federal territory must, according to Dr. Steinberger, take into account regional, historical and cultural ties, economic expediency, regional policy, and the requirements of town and country planning.

27. The central government may also, under article 24(1) of the Constitution, authorize the transfer of sovereign powers to intergovernmental institutions such as the European Community.

28. The general rule is that although the Constitution respects the autonomy of the *Laender*, and gives the federal government no constitutional power to interfere when a state is drawing up or amending its constitution, the constitutional order in the states must conform to the principles of republican, democratic and social government based on the rule of law, as required by the Constitution. Democratic principles¹⁷ must be respected. This provision is called the “homogeneity clause”. The central government has the power to ensure that the *Laender* respect this clause.

F. UNITED STATES (James Pope)

29. Professor Pope¹⁸ explained to the Committee the amending formulas set out in the U.S. Constitution of 1787.¹⁹ He began by pointing out that the U.S. Constitution is the oldest written constitution still in force in the world, and that it has been amended 26 times in two centuries.

30. Proposals to amend the U.S. Constitution may come from Congress or from a state legislature. In order for a constitutional amendment to be passed, at least two-thirds of the members present in both houses (the House of Representatives and the Senate) must vote in favour. However, the amendment does not come into force until it is ratified by three-quarters of the states. No state legislature may make an amendment to the constitutional reform proposal—they can only accept or reject it.

31. A state legislature may also propose constitutional amendments. If two-thirds of the states call for it, a “national constitutional convention”²⁰ may be held to propose constitutional amendments. An amendment so proposed must then be ratified by three-quarters of the states. A convention of this kind was held in 1787. The Articles of Confederation, which was the first U.S. constitution, required unanimous consent by the states in order for it to be amended. The delegates to the Philadelphia Convention exceeded their mandate and, rather than proposing amendments, drafted

¹⁷ These democratic principles may be summed up as the right of the people to choose their elected representatives in general, direct, free, equal and secret elections.

¹⁸ Professor, Rutgers School of Law, Newark, New Jersey.

¹⁹ The relevant section reads as follows:

ARTICLE V

The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose amendments to this Constitution, or, on the application of the legislatures of two thirds of the several States, shall call a convention for proposing amendments, which in either case, shall be valid to all intents and purposes, as part of this Constitution when ratified by the legislatures of three fourths of the several States, or by conventions in three fourths thereof, as the one or the other mode of ratification may be proposed by the Congress; provided that no amendment which may be made prior to the year one thousand eight hundred and eight shall in any manner affect the first and fourth clauses in the ninth section of the first article; and that no State, without its consent, shall be deprived of its equal suffrage in the Senate.

²⁰ In the sense of “constituent assembly”.

a new Constitution that was ultimately approved by the 13 existing states.²¹ There has been no constitutional convention since then simply because, according to Professor Pope, the necessary precondition—consent of two-thirds of the states—has never been met.

32. Professor Pope also discussed another means of amending the U.S. Constitution—extra-legal amendments, accomplished by going outside of the legal framework for amendment. These amendments are based on the theory of popular sovereignty, which was invoked when the Articles of Confederation were replaced by the present U.S. Constitution after the Philadelphia Convention in 1787. The Supreme Court, which was established by this same Constitution, legitimized the constitutional amendments resulting from the Philadelphia Convention because of their basis in the sovereignty of the people,²² even though the amendment procedure set out in the Articles of Confederation had not been respected.

33. Professor Pope felt that a constituent assembly convened to draft constitutional proposals has a number of advantages. One is that it draws attention to the distinction between constitutional politics and ordinary politics, and sends a signal to the public that something very different is happening—that there is a constitutional crisis to be resolved. A second advantage might be greater public involvement in the process, particularly in the election of delegates. Professor Pope contended that “deliberation, compromise and collective creativity—the great strengths of the convention form—will be essential.”²³

34. With respect to the referendum, Professor Pope noted that the referendum is used routinely in some states, notably California, but has never been used at the national level. In his view, the referendum is not a remedy for lack of public participation in the drafting of constitutional proposals, nor was it a justification for a constitutional amendment by extra-legal processes. He added that the referendum could nevertheless be a useful tool when a constitutional amendment was to be ratified, as long as the public was well informed about the importance of the issues.

35. According to Professor Pope, the main goal of constitutional amendments is to facilitate “constitutional politics”²⁴ by: (1) stimulating broad and deep popular participation; (2) maximizing public virtue; and (3) creating a democratic forum that is not dependent on political parties and interest groups.

²¹ The new Constitution nonetheless came into effect when nine states (or just over two-thirds) had ratified it.

²² The American constitution begins with the words: “We, the People . . .”

²³ Page 11 of Professor Pope brief.

²⁴ In contrast to ordinary, day-to-day politics.

LIST OF RECOMMENDATIONS

A. Recommendations which require amendments to the Constitution:

Amending Formula (four regional vetoes)

- 1) We recommend that the amending formula contained in sections 38 and 42 of the *Constitution Act, 1982* (whereby the approval of the Senate, the House of Commons and at least two-thirds of the provinces representing at least 50 per cent of the population is required) and the amending formula in section 41 (whereby the approval of the Senate and the House of Commons and every province is required) be changed such that constitutional amendments would require the approval of the Senate and the House of Commons and each of the four regions of Canada, as follows:
 - a) at least two of the following provinces: Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island and Newfoundland;
 - b) Quebec;
 - c) Ontario; and
 - d) at least two of Manitoba, British Columbia, Saskatchewan, and Alberta, representing at least 50 per cent of the population of that region.

except that the requirement of unanimity should be retained respecting

- i) the use of the English or the French language (as contained in section 41(c) of the *Constitution Act, 1982*), including the rights of linguistic minorities;
- ii) the proprietary rights of provinces;
- iii) the offices of the Queen, Governor General and Lieutenant Governor;
- iv) any change to provisions i to iii,

and excepting provisions with respect to the territories and the aboriginal peoples contained in other recommendations.

- 2) In making this recommendation, the Committee realizes that, in practice, a new amending formula should be adopted only in the context of a substantial package of constitutional reforms including, for instance, the reform of the Senate.

- 3) We recommend that the amending formula contained in sections 43, 44 and 45 of the *Constitution Act, 1982* remain unchanged.

Ratification Period

- 4) We recommend that the maximum period for the ratification of proposed constitutional amendments be two years, beginning on the day on which a proposal is ratified by either a federal or provincial legislature.

Aboriginal Peoples

- 5) In order to protect the aboriginal and treaty rights which the Canadian Constitution guarantees to the aboriginal people of Canada, we recommend that any amendment to the Constitution of Canada directly affecting the aboriginal peoples require the consent of the aboriginal peoples of Canada.
- 6) We recommend that the Constitution of Canada provide for a process of biennial constitutional conferences to address the rights of aboriginal peoples, the first such conference to be convened no later than one year after the amendment comes into force.

Territories

- 7) We recommend that the extension of existing provinces into the territories require the consent of the legislature of any territory and any province affected, and the Parliament of Canada.

Creation of New Provinces

- 8) We recommend:
 - a) that the creation of new provinces in the territories require only the consent of the legislature of any territory affected, and the Parliament of Canada; and
 - b) that it be recognized that the creation of a new province may change the equilibrium within the federation and may require review of the existing amending procedure. Should the addition of a new province require a change in the amending procedure, such change would be governed by the amending procedure in effect at that time.

The Supreme Court of Canada

- 9) We recommend that the Constitution of Canada be amended to provide that at least three judges of the Supreme Court of Canada be appointed from among persons who, after having been admitted to the bar of Quebec, have, for a total of at least ten

years, been judges of any court of Quebec or of any court established by the Parliament of Canada, or members of the bar of Quebec. The other six judges would be appointed from other provinces and the territories.

Proprietary rights of provinces

- 10) We recommend that the proprietary rights of the provinces remain protected by the unanimity rule.

B. Recommendations which do not now require amendments to the Constitution:

Aboriginal Peoples

- 11) We recommend that representatives of the aboriginal peoples of Canada be invited to participate in all future constitutional conferences.

Territories

- 12) We recommend that the territorial governments be invited to participate in all future constitutional conferences.

Delegation of Legislative Powers

- 13) The delegation of powers between Parliament and legislatures does not exist. Its existence should be provided for by constitutional amendment, and we strongly recommend that the next constitutional committee study that question in the framework of the division of powers.

Opting Out and Compensation

- 14) We recommend that the relationship between opting out and an amending procedure with four regional vetoes be studied by the next parliamentary committee. The next committee should also study in what fields a province should be able to exercise a right to opt out with compensation.

Referendum

- 15) We recommend that a federal law be enacted to enable the federal government, at its discretion, to hold a consultative referendum on a constitutional proposal, either to confirm the existence of a national consensus or to facilitate the adoption of the required amending resolutions. The referendum should require a national majority and a majority in each of the four regions (Atlantic, Quebec, Ontario and the West).
- 16) The territories would participate in the referendum, after having selected the region in which they would be included for the purpose of calculating regional majorities.

Constituent Assemblies

17) We recommend:

- a) that the parliamentary committee, to be established presently by both Houses of Parliament to review the proposal of the Government of Canada for constitutional reform, be composed of members of the House of Commons and Senate, of sufficient number to be representative of the Canadian population;
- b) that the parliamentary committee create, in consultation with aboriginal leadership, a special task force to address issues of concern to aboriginal peoples, the membership of which would include representatives of the aboriginal peoples and would be chaired by a member of the parliamentary committee;
- c) that the parliamentary committee create similar task forces in other areas as it deems appropriate, each chaired by a member of the parliamentary committee; and
- d) that the committee hold, as appropriate, joint hearings with other committees that will have been established by provincial and territorial governments or legislatures.

Public Hearings

- 18) We recommend that Parliament's procedural rules be amended to make mandatory the holding of public hearings on any proposed constitutional amendment initiated by the Government of Canada, or to which the Government of Canada has given its agreement in principle, such hearings to be held early enough to allow for changes to the proposal.
- 19) We recommend to the provincial and territorial legislatures that they consider adopting similar procedures.

FOR

Gerald H. Beaudoin

W. L. White

Gerald (Gomer)

R. J. Lyons

W. J. Nicholson

Ken Peterson

William B. Burt

J. C. Holburn

Jim F. L. L. L.

Andrew L. L.

W. J. L. L.

W. J. L. L.

AGAINST

Ernest J. L.

Lynn Hunter

ABSTENTIONS

MINORITY REPORT — NEW DEMOCRATIC PARTY

It is with regret that we feel it necessary to dissent from the Report of the Special Joint Committee on the Process for Amending the Constitution of Canada. We have worked hard within the committee to respond to those who came before us and to ensure that the principles at the heart of New Democratic Party policy were respected and reflected in the committee's work.

When we became engaged in this process, we entered it with four goals to be achieved: to open the process of constitutional reform to the scrutiny and involvement of the people who are governed by the constitution; to provide a constitutional role for the Aboriginal peoples of Canada; to ensure a just and equitable role in our constitutional processes for those resident in the northern territories; and to respond fairly to the legitimate concern of Quebec that its consent be required for changes in areas of vital importance to the residents of the province. We worked for and support most of this committee's recommendations.

On issues of Aboriginal participation, the New Democratic Party caucus agrees with the committee's recommendations. Our party advocates that the consent of the Aboriginal peoples to any constitutional change directly affecting their rights be required; the committee, too, believes in this. We support the proposal that regular constitutional conferences on aboriginal issues be reconvened. We also agree with the committee that the First Nations should be given a place at the constitutional table to ensure that their concerns on all matters were heard.

On the issue of territorial participation, we have repeatedly advanced the view that the creation of new provinces was a matter purely for agreement between the territory and the federal government, as had been the case for all other provinces prior to 1982. We hold, too, that justice requires territorial consent to the extension of existing provinces into their present boundaries. In both cases, the committee has made recommendations which we are happy to accept. Our party also maintains that the territorial governments must be invited to all future constitutional conferences; the committee agrees with this principle.

We have often asserted that the Parliament of Canada must make public hearings on proposals for constitutional amendment mandatory. We are pleased that the committee is recommending this. Further, we are of the same view as the committee that a referendum on the constitution can be used as a means to confirm a national consensus which would be developed through broad-based discussion, consultation, and negotiation or to facilitate the adoption of amending resolutions by the provincial legislatures.

Lastly, we needed to decide on the vital issue of what view of our federation our amending formula should reflect. We have concluded that equality of the regions, as reflected in the so-called "Victoria Formula", is the most reasonable and viable means of achieving necessary constitutional development. We recognize that there are legitimate arguments against such a formula but, after weighing the pros and cons, we are satisfied that this was the right decision for the committee to make. This formula recognizes the equality of the people of the West, Quebec, Ontario, and the Atlantic. In some cases this would even give smaller provinces more influence in the constitutional process. British Columbia and Saskatchewan or Newfoundland, New-Brunswick and Prince Edward Island could influence the course of a constitutional proposal under the four-region formula, while under our present formula it requires four smaller provinces acting together to have this same impact.

We believe the requirement of a credible process of constitutional decision-making is so fundamental to successful constitutional reform that, despite the Committee's progressive recommendations on these issues of crucial importance to the New Democratic Party, we must dissent from this report. A process without credibility in the eyes of the public so threatens to undermine the results of the next round of constitutional development that we are unable to accept this report as it stands.

This was our consistent refrain within the committee. Aside from our stand on constituent assemblies, this point of view led us to advocate the principle that constitutional reform proposals should be made subject to free votes in Parliament. This would help to remove the partisanship which we believe should not be a part of constitution-building. While the committee refused to endorse such a suggestion, we would hope that the next Parliamentary committee would consider it.

The risk of an illegitimate process has been a concern for us all along. A significant part of this Committee's mandate was to advise the government on methods for formulating constitutional amendments. Yet the Throne Speech outlined a fairly detailed process, which the government still intends to follow, before the committee even had a chance to begin serious negotiations on the substance of its recommendations, let alone report to Parliament.

Many will remember the spectacle of the Ontario Liberal government holding hearings on the proposed 1987 constitutional amendments but making it clear that, despite whatever was said by witnesses, Ontario would approve the package. Is it any wonder that when the public is told it will get the chance to make presentations on the substance of constitutional reform, the overwhelming reaction is suspicion or, worse still, disdain for the entire committee process?

Why a Constituent Assembly?

Above all we want this coming round to succeed. We have a fundamental belief that to succeed, this round must be more inclusive. We need a constitutional process in which all people across the country can see something of themselves reflected, in a way we repeatedly heard they do not see themselves reflected in the government or Parliament. As the Report of this committee notes, 158 witnesses supported the principle of a constituent assembly, while only twenty-three opposed the principle. Recent polls show that a significant majority of Canadians support this proposal. And a number of provincial Premiers, from across the country and the political spectrum, who are committed first and foremost to a process which can succeed, have recognized the necessity of such a process. We feel these facts speak volumes about a heartfelt popular need to be involved in the process of creating our constitution.

This process should build a consensus out of shared goals, common ideals, and mutual tolerance and do so in a democratically legitimate fashion. If our constitution is amended yet again by intergovernmental negotiation, will history not repeat itself, bringing us still closer to disaster?

That is why it is time to break with our tradition of elite accommodation and do something dramatic, something to renew the democratic urge that the people have been expressing. To not learn this lesson and ignore the democratic impulse will imperil the nation.

The government, of course, responds that the public will have access to the committee, as witnesses. This ignores the difference between being a witness, whose opinion may be lost when a consensus is negotiated, and a committee member, whose viewpoint cannot be ignored.

Neither can a referendum alone achieve the goal of participation. A referendum allows one to say “Yes,” or “No.” It does not allow one to say “Yes, but . . .”. Defeating or accepting a set of proposals created by others behind closed doors and sold to the public is not the same as helping create the rules.

Instead we must create, and abide by, an approach which allows people into the constitutional process. Parliamentarians have no monopoly on creativity, intelligence, or concern for the fate of our nation. Government suggestions that they are the only proper representatives of the people’s will, when the people themselves are telling us that they are not, are unacceptable manifestations of political ego.

We believe it vital to broaden the process, and to do it now. We must give a voice to those Canadians who do not see themselves fully and appropriately represented in our constitutional development. They are demanding that they not only be heard but be listened to.

We recognize that it will be a difficult task to create a constituent assembly that is not only truly representative and legitimate but is capable of working quickly. We are confident that we have a mechanism which will be capable of representing the various points of view which need to be heard in our constitutional development while being efficient enough to work within the very real time limits which we recognize exist. But the heart of the matter is that an assembly gives us a credible process to create a truly national consensus to point the way out of the maze in which we are lost. This, above all else, is what we have to achieve.

Toward A Constituent Assembly

With public support and the goodwill of all involved, we are confident that we can build a constituent assembly to meet Canada’s present needs. In our view, such a process must involve both elected legislators and non-politicians. It would be able to travel the country and elicit views on the substance of constitutional reform from Canadians. It could then submit a report in which the evidence given could be interpreted through a greater number of points of view than would be possible in a traditional Parliamentary committee.

We envision the composition of such an assembly to include the following:

- 1) even division between elected Parliamentarians and others
- 2) gender parity
- 3) the participation of Aboriginal peoples, in recognition of their status within Canada
- 4) equitable regional distribution, including equitable representation of northern Canada
- 5) the drawing of the non-Parliamentary contingent from representatives of the official language minority communities; representatives of racial and ethno-cultural minorities; representatives of physically and mentally disabled persons; and representatives of other social groups whose important points of view are under-represented within our present electoral system. This contingent must reflect the diversity which is the strength of our nation.

We should make it clear that this body should not be enshrined in the *Constitution Act* as an alternative to legislative ratification for all future amendments. This assembly would instead be designed to develop a set of consensus proposals on the present issues of constitutional reform, to be put to the country's legislatures for ratification according to the requirements of the present constitution.

In conclusion, we must reiterate that a process such as this is essential to making the results of the next round of constitutional reform legitimate and acceptable to the Canadian people. While we agree with most recommendations made by this committee, and would use an assembly as an opportunity to advocate these views, we believe that we have no right to dictate to Canadians what their constitution "must" look like. Thus our fundamental conflict over the process for amending the constitution requires us to dissent from this report.

Lorne Nystrom, M.P.

Lynn Hunter, M.P.

ADDENDUM OF LYNN HUNTER, M.P., SAANICH-GULF ISLANDS

As the sole British Columbian on the committee, and on behalf of all nineteen B.C. New Democrat Members of Parliament, I wish to promote in the strongest terms the concept of B.C. as a region in this country for the purposes of the amending formula. British Columbia is under-represented in both the House of Commons and the Senate. In supporting a modified Victoria amending formula, I argued forcefully for acceptance by the committee of a fifth region, British Columbia.

British Columbians have interests distinct from the prairie region. The diversity of economic, geographic and political issues in the West demands that the Constitution reflect those diversities. The five region concept would give the West a more representative influence in the constitutional development of Canada. The presence of a second Western veto will go some distance in addressing western alienation with respect to constitutional matters.

I therefore recommend that in the next round of constitutional discussions British Columbia be recognized as a region for the purposes of the amending formula.

Lynn Hunter, M.P.

Part V, Constitution Act, 1982

PART V

PROCEDURE FOR AMENDING CONSTITUTION OF CANADA

General
procedure for
amending
Constitution
of Canada

38. (1) An amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by

(a) resolutions of the Senate and House of Commons; and

(b) resolutions of the legislative assemblies of at least two-thirds of the provinces that have, in the aggregate, according to the then latest general census, at least fifty per cent of the population of all the provinces.

Majority of
members

(2) An amendment made under subsection (1) that derogates from the legislative powers, the proprietary rights or any other rights or privileges of the legislature or government of a province shall require a resolution supported by a majority of the members of each of the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies required under subsection (1).

Expression of
dissent

(3) An amendment referred to in subsection (2) shall not have effect in a province the legislative assembly of which has expressed its dissent thereto by resolution supported by a majority of its members prior to the issue of the proclamation to which the amendment relates unless that legislative assembly, subsequently, by resolution supported by a majority of its members, revokes its dissent and authorizes the amendment.

Revocation of
dissent

(4) A resolution of dissent made for the purposes of subsection (3) may be revoked at any time before or after the issue of the proclamation to which it relates.

Restriction on
proclamation

39. (1) A proclamation shall not be issued under subsection 38(1) before the expiration of one year from the adoption of the resolution initiating the amendment procedure thereunder, unless the legislative assembly of each province has previously adopted a resolution of assent or dissent.

Idem

(2) A proclamation shall not be issued under subsection 38(1) after the expiration of three years from the adoption of the resolution initiating the amendment procedure thereunder.

Compensation

40. Where an amendment is made under subsection 38(1) that transfers provincial legislative powers relating to education or other cultural matters from provincial legislatures to Parliament, Canada shall provide reasonable compensation to any province to which the amendment does not apply.

Amendment
by unanimous
consent

41. An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province:

	<p>(a) the office of the Queen, the Governor General and the Lieutenant Governor of a province;</p> <p>(b) the right of a province to a number of members in the House of Commons not less than the number of Senators by which the province is entitled to be represented at the time this Part comes into force;</p> <p>(c) subject to section 43, the use of the English or the French language;</p> <p>(d) the composition of the Supreme Court of Canada; and</p> <p>(e) an amendment to this Part.</p>
Amendment by general procedure	<p>42. (1) An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made only in accordance with subsection 38(1):</p> <p>(a) the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada;</p> <p>(b) the powers of the Senate and the method of selecting Senators;</p> <p>(c) the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate and the residence qualifications of Senators;</p> <p>(d) subject to paragraph 41(d), the Supreme Court of Canada;</p> <p>(e) the extension of existing provinces into the territories; and</p> <p>(f) notwithstanding any other law or practice, the establishment of new provinces.</p>
Exception	<p>(2) Subsections 38(2) to (4) do not apply in respect of amendments in relation to matters referred to in subsection (1).</p>
Amendment of provisions relating to some but not all provinces	<p>43. An amendment to the Constitution of Canada in relation to any provision that applies to one or more, but not all, provinces, including</p> <p>(a) any alteration to boundaries between provinces, and</p> <p>(b) any amendment to any provision that relates to the use of the English or the French language within a province,</p> <p>may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where so authorized by resolutions of the Senate and the House of Commons and of the legislative assembly of each province to which the amendment applies.</p>
Amendments by Parliament	<p>44. Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons.</p>
Amendments by provincial legislatures	<p>45. Subject to section 41, the legislature of each province may exclusively make laws amending the constitution of the province.</p>
Initiation of amendment procedures	<p>46. (1) The procedures for amendment under sections 38, 41, 42 and 43 may be initiated either by the Senate or the House of Commons or by the legislative assembly of a province.</p>
Revocation of authorization	<p>(2) A resolution of assent made for the purposes of this Part may be revoked at any time before the issue of a proclamation authorized by it.</p>

Amendments
without Senate
resolution

47. (1) An amendment to the Constitution of Canada made by proclamation under sections 38, 41, 42 or 43 may be made without a resolution of the Senate authorizing the issue of the proclamation if, within one hundred and eighty days after the adoption by the House of Commons of a resolution authorizing its issue, the Senate has not adopted such a resolution and if, at any time after the expiration of that period, the House of Commons again adopts the resolution.

Computation
of period

(2) Any period when Parliament is prorogued or dissolved shall not be counted in computing the one hundred and eighty day period referred to in subsection (1).

Advice to
issue
proclamation

48. The Queen's Privy Council for Canada shall advise the Governor General to issue a proclamation under this Part forthwith on the adoption of the resolutions required for an amendment made by proclamation under this Part.

Constitutional
conference

49. A constitutional conference composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces shall be convened by the Prime Minister of Canada within fifteen years after this Part comes into force to review the provisions of this Part.

APPENDIX B

List of Witnesses

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
26 MILLION CANADIANS' CONSTITUTION DRAFT COMMITTEE Michael Hahn, President	22	91/04/17
ABBOTT, George M. Dept. of Political Science Okanagan College, Salmon Arm, B.C.	13	91/03/21
ALLIANCE QUÉBEC Robert Keaton, President Prof. Stephen Scott, Member of Legal Committee Alan Hilton, Member of Legal Committee	28	91/04/26
ANDERSON, Richard General Manager, Hill & Knowlton Public Affairs International	31	91/05/01
ARBOUR, Prof. J. Maurice Faculty of Law Laval University Quebec City, Quebec	29	91/04/29
ARMSTRONG, Joe	25	91/04/23
ASSEMBLY OF MANITOBA CHIEFS Chief Louis Stevenson Chief Dennis Whitebird	17	91/03/26
ASSEMBLY OF FIRST NATIONS Konrad Sioui, Grand Chief George Erasmus, National Chief	30 26	91/04/30 91/04/24

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
ASSOCIATION CANADIENNE-FRANÇAISE DE L'ONTARIO Jean Tanguay, President Fernand Gilbert, General Manager Yves Le Bouthillier, Professor of Common Law Program in French, Faculty of Law, University of Ottawa, Ottawa, Ontario J.L. Gilles Le Vasseur, lawyer and professor, University of Ottawa, Ottawa, Ontario	26	91/04/24
ASSOCIATION CANADIENNE-FRANÇAISE DE L'ABLERTA France Levasseur-Ouimet, President George Arès, General Manager	10	91/03/18
ASSOCIATION FRANCO-YUKONNAISE Luc Laferté, Consultant Hélène St-Onge, Member André Pinette, Member	12	91/03/20
ASSOCIATION CULTURELLE FRANCO-CANADIENNE DE LA SASKATCHEWAN Suzanne Bugeau-Stradecki, President	16	91/03/26
AUBERT, Prof. Jean-François Economic Sciences and Faculty of Law Neuchâtel University Neuchâtel, Switzerland	33	91/05/06
BAI, David H.	10	91/03/18
BAILEY, Donald A. Dept. of History University of Winnipeg Winnipeg, Manitoba	17	91/03/26
BANKS, Margaret A.	24	91/04/22
BEAMISH, Daniel	22	91/04/17
BELLIVEAU, Peter	18	91/04/08
BENTON, Major S.B.	18	91/04/08
BERNATCHEZ, Me Yves	30	91/04/30

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
BLAKENEY , The Hon. Allan	16	91/03/26
BOEHM , William	25	91/04/23
BOULTER , Joe	13	91/03/21
BRETZER , Trudy	24	91/04/22
CAIRNS , Prof. Alan Dept. of Political Science University of British Columbia Vancouver, British Columbia	23	91/04/18
CAMERON , Jamie Osgoode Hall School of Law Faculty of Law York University North York, Ontario	6	91/02/28
CAMPBELL , Colin	24	91/04/22
CANADIAN ETHNOCULTURAL COUNCIL Lewis T. Chan, President Carmencita Hernandez Andrew Cardozo, Executive Director Emilio Binavince, Honorary Counsel C.W. Cho, Executive Committee Dieter Kiesewalter	26	91/04/24
CANADIAN REAL ESTATE ASSOCIATION Pierre J. Beauchamp, Executive Vice-President Shirley A. Taylor, Manager, Government & Industry Relations David L. Humphreys, Advisor, Federal Affairs C. Gaylord Watkins, Barrister & Solicitor, Specialist-Consultant on Constitutional Matters	34	91/05/07
CANTLIE , Ronald B.	10	91/03/18

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
CENTRE FOR DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS Prof. Graeme Decarie, Chairman, History Department, Concordia University, Montreal, Quebec Leo E. Leblanc, representing business (Builder) and French Canadians Katie Davidman, Social Science student, Marianopolous College Gerald Kazenel, Chairman	28	91/04/26
CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC Jacques Taschereau, President Guy Belisle, Chairman of Constitutional Committee Jean-François Dugas, Member of Constitutional Committee André Auclair, Member of Constitutional Committee	27	91/04/25
CHAN, Arnold G.	25	91/04/23
CHILDREN'S CRUSADE FOR PEACE AND UNITY Walter H. Davis, Founder David Scott	20	91/04/11
CHRISTIAN, William Dept. of Political Science University of Guelph Guelph, Ontario	24	91/04/22
CHRISTIAN HERITAGE PARTY OF CANADA Robert Adams, Quebec President Jean Blaquière, Quebec Spokesman	28	91/04/26
CLARK, Robert M.	14	91/03/22
CLARK, Ross	10	91/03/18
COALITION 33 John Kelly	14	91/03/22
COHEN, Maxwell	34	91/05/07
COMMITTEE ON CONFEDERATION Bud Smith, Chairman	13	91/03/21

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
CONSEIL DES ATIKAMEKW ET DES MONTAGNAIS René Simon, President Ernest Ottawa, Vice-President Francis Malec, Co-ordinator of Regional Negotiations Alain Sachel, Advisor	30	91/04/30
CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC Ghislain Dufour, President Jacques Garon, Director of Research Sébastien Allard, Administrator Luc Huppé, Legal Counsel Robert Langlois	27	91/04/25
CORMIER, Prof. Hugues Faculty of Medecine Laval University Quebec City, Quebec	27	91/04/25
COTTERILL, Ewan	11	91/03/19
COUNCIL FOR YUKON INDIANS Dayle MacDonald, Vice-Chairperson Stephen Walsh, Legal Counsel	12	91/03/20
COUNCIL OF THE HURON-WENDAT NATION Max Gros-Louis, Grand Chief Luc Lainé, Counsellor in Self-Government	27	91/04/25
COURCHENE, Thomas J. Dept. of Economics Queen's University Kingston, Ontario	22	91/04/17
COWAN, Glenn Keith	13	91/03/21
CRAIG, Gordon	15	91/03/25
DE MONTIGNY, Yves Faculty of Law Common Law Section University of Ottawa Ottawa, Ontario	3	91/02/20

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
DE MESTRAL , Armand C. Faculty of Law McGill University Montreal, Quebec	5	91/02/27
DEACON , Donald M.	21	91/04/12
DELPÉRÉE , Francis Dean of Faculty of Law Catholic University of Louvain Thomas More College Louvain-la-Neuve, Belgium	32	91/05/02
DESCHÊNE , Hon. Jules	30	91/04/30
DI NORCIA , Vincent	25	91/04/23
DION , Prof. Léon Dept. of Political Science Laval University Quebec City, Quebec	30	91/04/30
DOULL , James A. Professor Emeritus, Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia	20	91/04/11
EBERTS , Mary Faculty of Law University of Toronto Toronto, Ontario	24	91/04/22
EDMONTON MULTICULTURAL SOCIETY Robinson Koilpillai, First Vice-President	10	91/03/18
EMANUELLI , Claude Faculty of Law University of Ottawa Ottawa, Ontario	7	91/03/05
EQUALITY PARTY Keith Henderson, Chairman of Committee on Constitution of Canada	28	91/04/26
ESTEY , Justice Willard Z.	24	91/04/22

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
ETHNO-CULTURAL ASSOCIATION OF NEWFOUNDLAND AND LABRADOR Dr. Chung Won Cho, President Gunter Hartmann, Dept. Head, Political Science Viv Wright, Co-ordinator	20	91/04/11
FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS OFFICE Mary Dawson, Assistant Deputy Minister, Public Law, Dept. of Justice James R. Hurley, Senior Constitutional Advisor	2	91/02/19
FÉDÉRATION DE L'ÂGE D'OR Philippe Lapointe, President	28	91/04/26
FÉDÉRATION DES FRANCO-COLOMBIENS Marie Bourgeois, President Yseult Friolet, General Manager	15	91/03/25
FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES DE TERRE-NEUVE ET DU LABRADOR Francine Labrie, Executive Director François Dumaine, Legal Counsel, Fédération des Francophones Hors Québec Inc.	20	91/04/11
FÉDÉRATION DES ACADIENS DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE Paul Comeau, Director General Réal Boudreau, Legal Counsel	19	91/04/09
FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES HORS QUÉBEC INC. Guy Matte, President Aurèle Thériault, General Manager	23	91/04/18
FISHER, O.	22	91/04/17
FONTAINE, Yvon Professor of Law Moncton University Moncton, New Brunswick	18	91/04/08
FOUCHER, Pierre Faculty of Law University of Moncton Moncton, New Brunswick	3	91/02/20

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
FOX, Derek Deputy Leader for the Official Opposition, Government of Alberta	10	91/03/18
FREEDOM PARTY OF ONTARIO William Frampton	25	91/04/23
FRÉMONT, Jacques Faculty of Law University of Montreal Montreal, Quebec	4	91/02/21
GAGNON, Alain-G. Professor of Political Science McGill University Montreal, Quebec	28	91/04/26
GARNEAU, Raymond	29	91/04/29
GERAETS, Théodore F. Professor of Philosophy University of Ottawa Ottawa, Ontario	3	91/02/20
GERRARD, Jon	11	91/03/19
GILMOUR, Jeffrey G.	16	91/03/26
GOVERNMENT OF YUKON TERRITORY The Hon. Tony Penikett, Leader	12	91/03/20
GRAHAM, Jeffrey S.	25	91/04/23
GRANDBOIS, Pierre Student	29	91/04/29
GRANT, Arthur M.	14	91/03/22
GROUPE SÉCOR Marcel Côté, Associate	27	91/04/25
HALL, Tony	10	91/03/18

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
HÉBERT, Raymond M. Associate Professor University of Saint-Boniface Winnipeg, Manitoba	17	91/03/26
HENRIPIN, Jacques Professor of Demographics University of Montreal Montreal, Quebec	28	91/04/26
HINDU SOLIDARITY Chi Kalevar	24	91/04/22
HOGG, Peter Faculty of Law Osgoode Hall Law School York University North York, Ontario	7	91/03/05
HYNDMAN, The Hon. Walter Former Lt. Governor of P.E.I.	21	91/04/12
INUIT TAPIRISAT OF CANADA Rosemarie Kuptana, President Michael McGoldrick, Constitutional Advisor	34	91/05/07
INUVIALUIT REGIONAL CORPORATION Roger Gruben, Chairman Les L. Carpenter, Deputy Chairman	11	91/03/19
JACKSON, Francis L. Dept. of Philosophy Memorial University St. John's, Newfoundland	20	91/04/11
JANDA, Richard Faculty of Law McGill University Montreal, Quebec	27	91/04/25
JEANNIOT, Pierre Former president of Air Canada	27	91/04/25
KATZ, Harry S.	24	91/04/22

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
KAYMAN, Clarice	28	91/04/26
KELLY, Ron	21	91/04/12
KEY, Chapin	14	91/03/22
KRAMPE, C. William	14	91/03/22
LAFOREST, Prof. Guy Dept. of Political Science Laval University Quebec City, Quebec	29	91/04/29
LANSCAIL, Donald	15	91/03/25
LAURENTIAN GROUP CORPORATION Claude Forget, Executive Vice-President, Corporate Affairs	28	91/04/26
LAURENTIAN BANK Louis Bernard, Senior Vice-President (Administration)	27	91/04/25
LEAGUE FOR HUMAN RIGHTS, B'NAI BRITH CANADA David Matas, Counsel Gabe Broden, Executive Director	17	91/03/26
LEESON, Howard Dept. of Political Science University of Regina Regina, Saskatchewan	16	91/03/26
LEHOUX, Ray	15	91/03/25
LEMIEUX, Vincent Dept. of Political Science Laval University Quebec City, Quebec	2	91/02/19
LOWRY, Peter J.	24	91/04/22

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
MacCORMACK, John R. Prof. Emeritus of History & Director of Institute of Human Values St. Mary's University Halifax, Nova Scotia	19	91/04/09
MacDONALD, Ronald	19	91/04/09
MacLAUCHLAN, Wade Associate Professor of Law Dalhousie University Halifax, Nova Scotia	19	91/04/09
MacLEOD, David D.	10	91/03/18
MacMILLAN, Bruce	24	91/04/22
MACQUARRIE, Robert	11	91/03/19
MANITOBA ADVISORY COUNCIL ON THE STATUS OF WOMEN Marilyn Gault, Chairperson Flora Zaharia, Council Member Betty Nordrum, Policy Analyst	17	91/03/26
MANN, J. Fraser	25	91/04/23
McEVOY, John P. Faculty of Law University of New Brunswick Fredericton, New Brunswick	6	91/02/28
McLEOD, Prof. Alex N.	25	91/04/23
McWHINNEY, Ed Professor of International Law and Relations Dept. of Political Science Simon Fraser University Burnaby, British Columbia	4	91/02/21
MEEKISON, J. Peter Vice-President (Academic) University of Alberta Edmonton, Alberta	4	91/02/21

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
MENDES, Errol P. Faculty of Law University of Western Ontario London, Ontario	2	91/02/19
METIS SOCIETY OF SASKATCHEWAN Clem Chartier, Counsel Jim Durocher, President	16	91/03/26
METIS NATIONAL COUNCIL Yvon Dumont, Spokesman	23	91/04/18
MEYER, Linda	14	91/03/22
MILLER, Anthony	21	91/04/12
MILNE, David Dept. of Political Studies University of P.E.I. Charlottetown, Prince Edward Island	21	91/04/12
MINISTRY OF INTER-GOVERNMENTAL AFFAIRS OF NEW BRUNSWICK Aldéa Landry, Vice Premier of New Brunswick	18	91/04/08
MONAHAN, Patrick J.	25	91/04/23
MORGAN, Robert E.S.	27	91/04/25
MORSE, Bradford W. Faculty of Law University of Ottawa Ottawa, Ontario	3	91/02/20
MULTICULTURAL ASSOCIATION OF NOVA SCOTIA Barbara Campbell, Executive Director Mukhtyar S. Tomar, President	19	91/04/09
MULTICULTURAL COUNCIL OF SASKATCHEWAN Terry Mountjoy, General Manager	16	91/03/26
MUNRO, Donald W.	13	91/03/21

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
NATIONAL CONGRESS OF ITALIAN CANADIANS Annamarie Castrilli, President of National Level Gregory Grande, President of Toronto District Manlio D'Ambrosio, President of Ontario Region	24	91/04/22
NATIVE COUNCIL OF P.E.I. Graham Tuplin, President	21	91/04/12
NATIVE COUNCIL OF CANADA Viola Robinson, President Robert Groves, Special Advisor	31	91/05/01
NICHOLS, Kimball R.	13	91/03/21
NICHOLSON, Peter J.	24	91/04/22
NISHISATO, Ira	24	91/04/22
NORTHERN FOUNDATION Anne Hartmann, President Geoffrey Wasteneys, Vice-President John Carpet, Director	31	91/05/01
OLIVER, Peter Faculty of Law McGill University Montreal, Quebec	27	91/04/25
OTHER CITIZENS' FORUM Mark Cameron Nicola Malim-Hall Steven Chase	15	91/03/25
PALMER, Harry E.	10	91/03/18
PAQUET, Raymond	30	91/04/30
PARDY, Larry D.	20	91/04/11
PARENT, Michel Student	29	91/04/29

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
PATTERSON, Stephen E. Professor of History University of New Brunswick Fredericton, New Brunswick	18	91/04/08
PEOPLE'S VOICE Richard Rosenberg C. Patrick Newbound	17	91/03/26
PHILLIPS, Charlie	19	91/04/09
POPE, James G. Associate Professor of Law Rutgers School of Law New Jersey State University Newark, New Jersey, U.S.A.	34	91/05/07
PRESBYTERIAN CHURCH IN CANADA John F. Allan	13	91/03/21
RAINBOW COALITION Marc Brunel Belhomme, Head	27	91/04/25
RAYNOR, Doug	10	91/03/18
REAL WOMEN OF CANADA C. Gwendolyn Landolt, National Vice-President Anne Hartmann, Director Patrick Brode, Constitutional Consultant	23	91/04/18
REISNER, Dr. Thomas A. Dept. of Literature Laval University Quebec City, Quebec	29	91/04/29
RENEGADES OF SCARBOROUGH R.G.F. (Fred) Hill Stan Gardiner	24	91/04/22
RESNICK, Philip Dept. of Political Science University of British Columbia Vancouver, British Columbia	13	91/03/21
ROBERTS, William	24	91/04/22

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
ROBERTSON , Gordon	6	91/02/28
ROELAND , Lana	17	91/03/26
ROSE , Alex K.H.	10	91/03/18
ROY , N. Dianne	19	91/04/09
ROYAL TRUST OF CANADA Hartland MacDougall Joseph Chertkow Pat Novinger	24	91/04/22
RUPPRECHT , Hans-Christian	15	91/03/25
RUSSELL , Peter H. Dept. of Political Science University of Toronto Toronto, Ontario	9	91/03/07
SCHWARTZ , Brian Prof. of Constitutional Law University of Manitoba Winnipeg, Manitoba	17	91/03/26
SCOTT , Stephen A. Faculty of Law McGill University Montreal, Quebec	4	91/02/21
SCOTT , Anthony	14	91/03/22
SEARCY , Joyce	14	91/03/22
SEVERIDE , Norman	14	91/03/22
SIM , Peter	17	91/03/26
SIMEON , Richard Dept. of Political Science University of Toronto Toronto, Ontario	5	91/02/27

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
SMITH, Jennifer Dept. of Political Science Dalhousie University Halifax, Nova Scotia	2	91/02/19
SMITH, Melvin H.	15	91/03/25
SMYTH, Steven	12	91/03/20
SOCIAL ACTION COMMISSION OF THE ROMAN CATHOLIC ARCHDIOCESE OF ST. JOHN'S Dr. Laurel Doucette Bobbie Boland	20	91/04/11
SOCIÉTÉ SAINT-THOMAS D'AQUIN Father Éloi Arsenault, Vice-President Aubrey Cormier, Executive Director	21	91/04/12
SOCIÉTÉ FRANCO-MANITOBAINE Richard Chartier, Vice President Edmond La Bossière, Planning & Research Officer	17	91/03/26
SPARKS, D.G.	15	91/03/25
SPECIAL COMMITTEE ON CONSTITUTIONAL REFORM OF THE NORTHWEST TERRITORIES LEGISLATIVE ASSEMBLY Hon. Michael Ballantyne, Chairman Hon. Richard Nerysoo, Member John Ningark, Member	31 11	91/05/01 91/03/19
STEINBART, Alice	17	91/03/26
STEINBERGER, Dr. Helmut Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Heidelberg, Germany	33	91/05/06
STUDENTS' COMMITTEE ON CONSTITUTIONAL ISSUES OF THE UNIVERSITY OF WESTERN ONTARIO Graham Johnson	25	91/04/23
SULLIVAN, Harry	13	91/03/21

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
SWAN, Leighton	15	91/03/25
SWINTON, Katherine Faculty of Law University of Toronto Toronto, Ontario	9	91/03/07
TAIT, Michael	25	91/04/23
TEED, Eric L.	21	91/04/12
THOMAS, David M. Dept. of Political Science Mount Royal College Calgary, Alberta	10	91/03/18
THOMAS, Paul G. Dept. of Political Studies University of Manitoba Winnipeg, Manitoba	26	91/04/24
THOMPSON, Robert N.	13	91/03/21
TOOLE, Barry	18	91/04/08
TRAYNOR, Betty	15	91/03/25
UKRAINIAN CANADIAN CONGRESS Orest Rudzik Nestor Woychyshyu	25	91/04/23
UNION OF NOVA SCOTIA INDIANS Kevin Christmas, Executive Director	19	91/04/09
UNION D'ENTRAIDE DES AGRICULTEURS DU CENTRE DU QUÉBEC Maurice Lapalme, Vice-President Michel Champagne, Director Claude Beauchemin, Member	30	91/04/30
WATTS, Ronald L. Institute of Intergovernmental Relations Queen's University Kingston, Ontario	8	91/03/06

NAME OF WITNESS	ISSUE	DATE
WEBSTER, Lee	15	91/03/25
WHITAKER, Prof. Reg Dept. of Political Science York University North York, Ontario	24	91/04/22
WHYTE, Prof. John D. Faculty of Law Queen's University Kingston, Ontario	25	91/04/23
WILLIAMS, Dr. Blair	31	91/05/01
WINSOR, Douglas	20	91/04/11
WOLFE, Max M.	18	91/04/08
WRIGHT, Timothy A.	24	91/04/22
YWCA OF CANADA Noëlle-Dominique Willems Dee Parkinson	25	91/04/23
ZINES, Leslie Robert Garran Professor of Law Australian National University Canberra, Australia	32	91/05/02

APPENDIX C

List of Submissions

ALBERTA CONSTITUTIONAL REFORM TASK FORCE

ALBERTA SOCIAL CREDIT PARTY

ALEXANDER

ANSELL, Brad

APODAL, I.

ARBOUR, J. Maurice

ARMSTRONG, H.W.D.

ARMSTRONG, Joe C.W.

ARMSTRONG, John L.

ARTHUR, Marian

ARTHURS, Jim

ASPINALL, Ron M.B.

ASSELS, Margaret

ASSOCIATION FRANCO-ONTARIENNE DES CONSEILS
D'ÉCOLES CATHOLIQUES

ASSOCIATION PROGRESSISTE-CONSERVATRICE DE BEAUPORT-
MONTMORENCY-ORLÉANS

BABIN MICHON, Charlotte

BAILEY, Brock R.

BAILEY, Wilfred J.

BANASUIK, Harry S.

BANK OF MONTREAL

BARR, Bruce A.

BARRON, David

BAUGH, David J.
Dept. of Political Science
Red Deer College
Red Deer, Alberta

BEHN, Roger

BELIK, Myron

BERG, C.D.

BERG, K. & A.

BERGER, Thomas R.

BERNIER, Alain

BIERI, E. & G.

BIRD, Donald A.

BISHOP, John

BOEHM, Bill

BOLDT, Victor

BOOIMAN, S.H.

BOSCHMAN, William H.

BOSVELD, Bev J.

BOUDREAU, Bernard

BRIGGS, Dan

BRITISH COLUMBIA CIVIL LIBERTIES ASSOCIATION

BROWN, Harold W.

BULKOWSKI, Peter

BULUT, Patricia

CAMPBELL, Clayton J.
CANADIAN COUNCIL ON SOCIAL DEVELOPMENT
CANADIAN PACIFIC LTD.
CANTWELL, Robert
CARDINAL, Fred M.
CARES, Mary
CARROLL, Keera
CEBULIAK, Tim A.
CERISANO, Stanley
CHABOT LALIBERTÉ, Marthe
CHAN, Arnold G.
CHARBONNEAU, Robert
CHARTER OF RIGHTS COALITION (MANITOBA)
CITIZEN'S COALITION FAVOURING MORE
EFFECTIVE CRIMINAL SENTENCES
CLARK, Keiron
CLARKE, Allan L.
CLARKE, George A.
COLLIE, Henry
COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES
CONACHER, Duff
CONFEDERATION COMMITTEE OF CABINET
(BRITISH COLUMBIA)
CONNOR, Thomas R.
COOPER, William H.
COUCHMAN, Bruce
COULSON, Tony

CROSMAN, Fenton C.
CROW, Stanley
CROWTHER, Verna E.
CUNNINGHAM, A.R.
CURTIS, Vincent
CUTHBERTSON, Irene
DAVIES, William Gwynne
DAVISON, Einar B.
DAY, Jean
DAYKIN, Harold
DEAN, Geoffrey
DEVISON, John A.
DICKY, Bruce
DORVAL GUAY, Georgette
DUKAS, Neil
DUPUIS, Albert
DUMAIS, Louise
EDWARD, H.K.
ELLEFSON, Jack
ENGLANDER, Matthew
FAELLO, Joseph
FARRAH, William C.
FARRIS, Kevin John
FÉDÉRATION FRANCO-TÉNOISE
FONTAINE, Alain
FONTAINE, Chad C.

FORTIN, Patrice

FOSTER, Frank

FOSTEY, Allan

FREEDOM PARTY OF ONTARIO

GEDIES, Adolf J.R.

GERNER, M.

GERRY, Clark W.

GIBSON, R. Dale
Faculty of Law
University of Manitoba
Winnipeg, Manitoba

GIGANTÈS, Philippe Deane
Senator

GILBERT MORISSETTE, Jacqueline

GLAVIC, Mike

GODBOUT, Pauline

GOSSELIN, Wilfrid

GOURLAY, David R.B.

GOVERNMENT OF NEWFOUNDLAND AND LABRADOR

GRAND, Alex M.

GRANDBOIS, Pierre

GREGORY, Alan F.

GREIFENEDER, M.

GROLLE, Hendrick

GROSHAW, George Bain

GUNN, Donald C.

HALL, Fred L.

HALLS, Lois

HANSON, M.S.
HARLEY, Peter
HEENEY, Dennis
HEMMING, Timothy C.S.
HERVIEUX, Gaston
HESTER, K.D.
HINCH, Paul E.
HITCHEN, Robert
HOKKE, John J.
HOLLINGER, Benjamin
HORN, George B.
HORNE, Kenneth L.
HOUSTON, Alex J.
HOWARD, T.P.
HYSLIP, Doug
IFTEKHAR, Zaheed
IN DE WAL, Jansen
JAEGER, Michael A.
JAMHA, Roy and Allan
JEANES, Charles
JIWA, Ismail B.
JOHNSON, Marion S.
JOYNT, C.S.
KAISER, E.
KEANE, J. Gregory
KINGSMILL, John

KLENMAN, Norman

KNAUS, Jakob

KOVNATS, Ian

KYBA, Andrew

LACOMBE, Doug

LANGHORNE, William

LARSEN, Anthony

LAVOIE, J. Maurice

LAWRANCE, Howard W.

LEA, Joseph William

LeBLANC, Guy

LEBLANC, Raymond J.

LEHMANN, Wady

LEHOUILLER, Roméo

LEMAY, Denise

LESSARD, Françoise

LEVY, Gary
Dept. of Political Science
University of Western Ontario
London, Ontario

LINTON, Louise

LIVINGSTONE, David
Dept. of Sociology
Ontario Institute for Studies in Education
Toronto, Ontario

LUDBERG, David

LYON, Vaughan
Dept. of Political Studies
Trent University
Peterborough, Ontario

MacDONALD, Daniel B.

MacIVER, M.

MacKAY, Gavin A.

MacKINNON, Frank
Prof. Emeritus of Political Science
University of Calgary
Calgary, Alberta

MacLEAN, Gordon A.

MacLEOD, Margaret E.

MANN, J. Fraser

MARTIN, George A.

MARTIN, Martha

MARTIN, Michel

MAYER, Joseph K.

McDAID, William

McDOUGALL, John R.

McLAUCHLAN, Charles

McLELLAN, Alexander F.

McLEOD, Alex N.

McNARRY, L.R.

McRAE, Ken

McWILLIE, Robert & Jane

MEEK LAVALLÉE, Susanne

MESTER, Terry

MONAHAN, Patrick J.
Director of Centre for Public Law and Public Policy
Osgoode Hall Law School
York University
North York, Ontario

MOORE, G.E.

MORROW, Blaine

MORROW, T. D.

MOWBRAY, George

MUNICIPALITY OF METROPOLITAN TORONTO

NADEAU, Veronica

NATIONAL CITIZENS' COALITION / ALBERTANS FOR
RESPONSIBLE GOVERNMENT

NATIVE COUNCIL OF PRINCE EDWARD ISLAND

NESBITT, R.A.

NEUMANN, Robert

OLIVER, Allan

OLSEN, Dennis Ray

ONTARIO MILK MARKETING BOARD

PARENT, Michel

PARKER, Charles Eugene

PEKOE, Thomas

PELLIER, Peter D.

PICILLO, B.

PILLING, D.

POITRAS, Patricia

PORTORARO, Dominic

POTTER, Steven C.

POWELL, Murray

PRAIRIE POLICY INSTITUTE

PRETULAC, Fred

PULSIFER, Orville B.

QUINET, Félix

QUITTNER, J.

RANSOME, C.W.

RAY, Ajit K.

REDWAY, Alan
Member of Parliament

REID, David

REISNER, Thomas A.
Professor of English
Laval University
Quebec City, Quebec

RHINESS, Brian

RIVERSIDE EXCHANGE

ROCHEFORT, Cécile

RODEWOLDT, I.

ROGERS, Benjamin

ROGERS, Elizabeth

ROSE, Sidney D.

ROSS, Wilmot F.

ROWLES, Charles A.

RUYGROK, Gerald W.

SAANICH-GULF ISLANDS PROGRESSIVE-CONSERVATIVE ASSOCIATION

SANTE' MAWI'OMI WJIT MIKMAQ ESKASONI INDIAN RESERVE

SAUMUR, Lucien

SAVE CANADA COMMITTEE

SCHALM, Alfred

SCHINDLER, Dietrich

SCHULTZ, Barbara D.

SCHULZ, Randal E.

SCHURR, Ruben

SECRÉTARIAT PERMANENT DES PEUPLES FRANCOPHONES

SELECT COMMITTEE ON ONTARIO IN CONFEDERATION

SELLES, Peter

SETO, David

SHAPTON, Robert

SHERGOLD, C.

SHORE, M.E. & H.H.

SLAVEN, Robert

SLIPP, Marke

SMITH, Donald E.

SMITH, Kathleen M. & Gordon G.

SMITH, Kenneth L.

SMITH, Reginald Hodgson

SMITH, S.A.

SNYDER, Wilfred

SOCIÉTÉ DES ACADIENS ET ACADIENNES DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

SPEIGHT, Helen

STEEL, Lobo

STEINBERGER, Helmut
Dean of Faculty of Law
University of Heidelberg & Co-director
Max-Planck-Institut for Comparative Public
and International Law
Heidelberg, Germany

STEVENS, Alastair B.

STEWART, Gail Ward

STEWART, T.A.

STONE, Howard

ST-ONGE, Antoni M.

STUDENTS' COMMITTEE ON CONSTITUTIONAL ISSUES OF THE
UNIVERSITY OF WESTERN ONTARIO

SWOGER, Gordon

SYKES, Henry

TAIT, Michael

TAMNEY, Roderick

THOMAS, J.R.

THORPE, F.J.

TOMBLIN, Steven G.
Dept. of Political Science
Memorial University
St. John's, Newfoundland

TRIBE, Laurence

UKRAINIAN CANADIAN CONGRESS

VADLAMUDY, Sabbanna V.

VAN KUYK, Agnes

VANKOUGHNET, Bill
Member of Parliament

VINDEN, Russ

VOLPE, Joseph
Member of Parliament

WADE, Douglas G.

WAHLEN, Brenda M.

WAN, Willy & Peter

WARD, Harvey L.

WATSON, Anne

WATSON, Douglas B.

WEAGLE, Anthony

WEBSTER, C.T.

WELSMAN, Jack

WHITE, Sean

WILFORD, Philip E.

WILLEMS, Harry

WILLIAMS, Colin

WINKLER, Gerhard E.

WISE, Leonard

WOYTOWICH, W.W.

WRATHELL, Malcolm

YACHIMEC, Mike

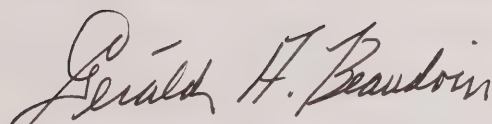
YAKIMOV, Andrei

YOUNG LIBERALS OF CANADA

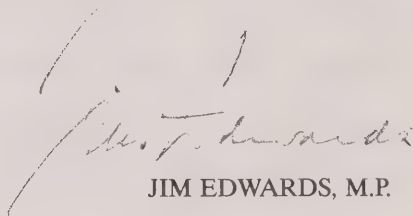
A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada (*Issues Nos. 1 to 34 of the Second Session of the Thirty-fourth Parliament and Issue No. 1 of the Third Session of the Thirty-fourth Parliament, which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

The Joint Chairmen,

A handwritten signature in dark ink, reading "Gerald H. Beaudoin". The signature is written in a cursive style with a large initial "G".

SENATOR GÉRALD BEAUDOIN

A handwritten signature in dark ink, reading "Jim Edwards". The signature is written in a cursive style with a large initial "J".

JIM EDWARDS, M.P.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 21, 1991

(1)

[Text]

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 10:20 o'clock a.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Philippe Gigantès and Nathan Nurgitz.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

Other Member present: Shirley Maheu.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991 and Friday, May 17, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 12:05 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

AFTERNOON SITTING

(2)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 3:37 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

Other Member present: Shirley Maheu.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991 and Friday, May 17, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 5:35 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

EVENING SITTING

(3)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 7:10 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin and Gérald Comeau.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

Other Member present: Shirley Maheu.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991 and Friday, May 17, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 9:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MAY 23, 1991

(4)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 9:10 o'clock a.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Nathan Nurgitz.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

Other Member present: Shirley Maheu.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of a draft report.

On motion of Jean-Pierre Blackburn, seconded by Wilton Littlechild, it was agreed,—That the Committee order a reprint of Issue 10 which would include the testimony of Tony Hall as read.

On motion of Ronald Duhamel, it was agreed,—That the Clerk retain the copies of the *in camera* blues of May 7, 1991 until further instruction from the Committee.

At 11:47 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

AFTERNOON SITTING

(5)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 4:07 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin and Gérald Comeau.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Rob Nicholson and Lorne Nystrom.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 5:03 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 28, 1991

(6)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 10:20 o'clock a.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérard Beaudoin, Gérard Comeau, Philippe Gigantès and Michael Kirby.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Rob Nicholson, Lorne Nystrom and Ross Reid.

Other Member present: Shirley Maheu.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of a draft report.

It was agreed,—That the Committee engage the services of text revisers to assist it in its drafting of the report.

At 12:02 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

AFTERNOON SITTING

(7)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérard Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérard Beaudoin, Gérard Comeau and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

Other Member present: Shirley Maheu.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 5:55 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

EVENING SITTING

(8)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 7:25 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

Other Member present: Shirley Maheu.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 9:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MAY 29, 1991

(9)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 4:25 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Philippe Gigantès, Michael Kirby and Nathan Nurgitz.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

Other Member present: Shirley Maheu.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of a draft report.

It was moved,—That the Minister be invited to appear before the Committee.

After debate, the question being put on the motion, it was allowed to stand.

At 8:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MAY 30, 1991 (10)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 9:15 o'clock a.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson and Ross Reid.

Other Member present: Shirley Maheu.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 12:00 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

AFTERNOON SITTING (11)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 3:32 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, André Ouellet and Ross Reid.

Other Member present: Shirley Maheu.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 5:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 4, 1991
(12)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 10:15 o'clock a.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Rob Nicholson, Lorne Nystrom and Ross Reid.

Other Member present: Shirley Maheu.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 12:00 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

AFTERNOON SITTING
(13)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

Other Member present: Shirley Maheu.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 5:25 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

EVENING SITTING (14)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 7:45 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

Other Member present: Shirley Maheu.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 9:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, JUNE 5, 1991
(15)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 7:13 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

Other Member present: Shirley Maheu.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 10:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JUNE 6, 1991
(16)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 9:10 o'clock a.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

Other Member present: Shirley Maheu.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 12:02 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY JUNE 10, 1991

(17)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 4:25 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 5:50 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

EVENING SITTING

(18)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 7:25 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 10:05 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 11, 1991

(19)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 3:46 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Philippe Gigantès and Michael Kirby.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 5:35 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

EVENING SITTING

(20)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 7:35 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Philippe Gigantès and Michael Kirby.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 9:16 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, JUNE 12, 1991

(21)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 4:30 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991, Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 5:58 o'clock p.m., the Committee adjourned until later this day.

EVENING SITTING

(22)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 7:40 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet and Ross Reid.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 9:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 18, 1991
(23)

The Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada met *in camera* at 10:05 o'clock a.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Gérald Beaudoin and Jim Edwards, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Gérald Beaudoin, Gérald Comeau and Philippe Gigantès.

Representing the House of Commons: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson and Lorne Nystrom.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Daniel Dupras and Jack Stilborn, Research Officers.

Pursuant to its Orders of Reference dated Monday, December 17, 1990, Wednesday, January 30, 1991, Wednesday, May 15, 1991, Friday, May 17, 1991 and Wednesday, May 22, 1991, the Committee resumed its study of the process for amending the Constitution of Canada (*see Minutes of Proceedings, Tuesday, February 5, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of a draft Report.

It was agreed,—That reasonable travelling expenses be reimbursed to Senator Gérald Comeau to join the Committee for hearings on June 3 and 7, 1991.

It was agreed,—That the reports, as amended, submitted by the New Democratic Party be printed as addenda to the Committee's Report.

It was agreed,—That the draft Report, as amended, of the Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada be adopted as the Committee's Report to Parliament and that the Joint Chairmen be instructed to present it to both Houses.

It was agreed,—That the Committee be authorized to print an additional 3,500 copies of Issue No. 1, which includes the Report, thereby making available a total number of 5,000 copies.

It was agreed,—That the Joint Chairmen be authorized to correct any typographical, stylistic or translation errors contained in the Report.

It was agreed,—That the Joint Clerks be instructed to destroy all copies of drafts and *in camera* proceedings relating to its study of the draft Report.

It was agreed,—That all Members wishing to sign the Report of the Special Joint Committee on the Process for amending the Constitution of Canada may do so before 3:00 p.m. on June 18, 1991 in the Joint Clerk's office.

At 12:13 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Serge Pelletier
Eugene Morawski
Joint Clerks of the Committee

Il est convenu, — Que tous les membres du Comité spécial mixte qui désirent signer le rapport pourront le faire avant 15 h, le 18 juin 1991, au bureau des greffiers.

À 12 h 13, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Les cogerffiers du Comité

Serge Pelletier
Eugene Morawski

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 21 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 18 JUIN 1991 (23)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 10 h 25, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gerald Beaudoin et de Jim Edwards (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau et Philippe Gigantes.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson et Lorne Nystrom.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, des mercredi 15, vendredi 17 et mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

Il est convenu, —Que des frais raisonnables, occasionné par ses déplacements les 3 et 7 juin, soient remboursés au sénateur Gerald Comeau.

Il est convenu, —Que le rapport modifié, présentés par le Nouveau Parti démocratique, sont ajoutés en annexe au rapport du Comité

Il est convenu, —Que le projet de rapport, modifié, soit adopté et que les coprésidents soient priés de le présenter aux deux chambres.

Il est convenu, —Que le Comité fasse imprimer en supplément 3 500 exemplaires du fascicule n° 1 qui inclut le rapport, pour porter ainsi le tirage total à 5 000 exemplaires.

Il est convenu, —Que les coprésidents soient autorisés à corriger toute erreur de typographie, de forme ou de traduction.

Il est convenu, —Que les cogreffiers détruisent toutes les ébauches, toutes les transcriptions des séances tenues à huis clos pendant l'étude du projet de rapport.

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.
À 21 h 16, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 12 JUIN 1991 (21)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 16 h 30, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gerald Beaudoin et de Jim Edwards (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau et Philippe Gigantes.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, des mercredi 15, vendredi 17 et mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les *Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 58, le Comité suspend ses travaux.

SEANCE DU SOIR (22)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 19 h 40, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gerald Beaudoin et de Jim Edwards (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau et Philippe Gigantes.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, des mercredi 15, vendredi 17 et mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les *Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.
À 22 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 11 JUIN 1991

(19)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 15 h 46, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gerald Beaudoin et de Jim Edwards (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau, Philippe Gigantes et Michael Kirby.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, des mercredi 15, vendredi 17 et mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 35, le Comité suspend ses travaux.

SEANCE DU SOIR

(20)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 19 h 35, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gerald Beaudoin et de Jim Edwards (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau, Philippe Gigantes et Michael Kirby.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, des mercredi 15, vendredi 17 et mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.
À 12 h 02, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 10 JUIN 1991 (17)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 16 h 25, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérard Beaudoin et de Jim Edwards (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau et Philippe Gigantes.

Représentant la Chambre des communes: Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 50, le Comité suspend ses travaux.

SEANCE DU SOIR (18)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 19 h 25, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérard Beaudoin et de Jim Edwards (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau et Philippe Gigantes.

Représentant la Chambre des communes: Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1).

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 19 h 13, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérard Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérard Beaudoin, Gerald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stillborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 22 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 9 h 10, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérard Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérard Beaudoin, Gerald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stillborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

À 21 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les *Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Autre député présent: Shirley Mahau.

Représentant la Chambre des communes: Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau et Philippe Gigantes.

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 19 h 45, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gerald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

SEANCE DU SOIR (14)

À 17 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les *Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Autre député présent: Shirley Mahau.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau et Philippe Gigantes.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Mahau.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les *Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 4 JUIN 1991 (12)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 10 h 15, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gerald Beaudoin et de Jim Edwards (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin et Philippe Gigantes.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Rob Nicholson, Lorne Nystrom et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Mahau.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les *Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 12 heures, le Comité suspend ses travaux.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (13)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 15 h 40, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gerald Beaudoin et de Jim Edwards (coprésidents).

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les *Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

Il est proposé, —Que le Comité invite le ministre à témoigner.

Après débat, la motion est mise aux voix et la décision est reportée.

À 20 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 30 MAI 1991

(10)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 9 h 15, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gerald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau et Philippe Gigantes.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les *Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 12 heures, le Comité suspend ses travaux.

SEANCE DE L'APRÈS-MIDI

(11)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 15 h 32, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gerald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau et Philippe Gigantes.

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 55, le Comité suspend ses travaux.

SEANCE DU SOIR

(8)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 19 h 25, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gerald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 21 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 29 MAI 1991

(9)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 16 h 25, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gerald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau, Philippe Gigantès, Michael Kirby et Nathan Nurgitz.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau, Philippe Gigantès et Michael Kirby.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Rob Nicholson, Lorne Nystrom et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les *Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

Il est convenu, —Que le Comité embauche des réviseurs pour l'aider à rédiger son rapport.

À 12 h 02, le Comité suspend ses travaux.

SEANCE DE L'APRÈS-MIDI (7)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 15 h 40, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gerald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les *Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les *Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

Sur motion de Jean-Pierre Blackburn, appuyé par Wilton Littlechild, il est convenu, —Que le Comité commande de réimprimer le fasc. 10 pour inclure le texte de Tony Hall comme s'il avait été lu.

Sur motion de Ronald Duhamel, il est convenu, —Que le greffier retienne jusqu'à nouvel ordre les copies du compte rendu à huis clos de la séance du 7 mai 1991.

À 11 h 47, le Comité suspend ses travaux.

SEANCE DE L'APRÈS-MIDI (5)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 16 h 07, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérard Beaudoin et de Jim Edwards (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérard Beaudoin et Gerald Comeau.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Rob Nicholson et Lorne Nystrom.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les *Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 03, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 28 MAI 1991 (6)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 10 h 20, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérard Beaudoin et de Jim Edwards (coprésidents).

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15 et du vendredi 17 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les *Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 35, le Comité suspend ses travaux.

SEANCE DU SOIR

(3)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 19 h 10, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérard Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérard Beaudoin et Gérard Comeau.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15 et du vendredi 17 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les *Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 21 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 23 MAI 1991

(4)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 9 h 10, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérard Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérard Beaudoin, Gerald Comeau et Nathan Nurgitz.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

[Traduction]

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 10 h 20, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérard Beaudoin et de Jim Edwards (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau, Philippe Gigantes et Nathan Nurgitz.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15 et du vendredi 17 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (voir les *Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 12 h 05, le Comité suspend ses travaux.

SEANCE DE L'APRÈS-MIDI (2)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 15 h 37, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérard Beaudoin et de Jim Edwards (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gerald Beaudoin, Gerald Comeau et Philippe Gigantes.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

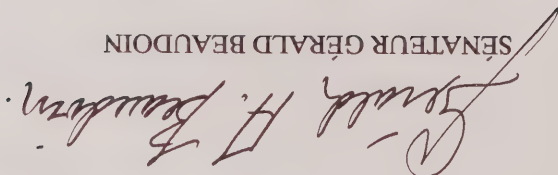
Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant du Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada (fascicules nos 1 à 34 de la deuxième session de la trente-quatrième législature, qui comprend le présent rapport) est déposé.

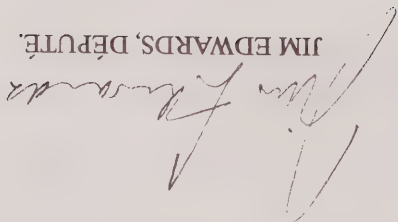
Respectueusement soumis,

Les coprésidents,

SÉNATEUR GÉRALD BEAUDOIN



JIM EDWARDS, DÉPUTÉ.



WHITE, Sean
WILFORD, Philip E.
WILLEMS, Harry
WILLIAMS, Colin
WINKLER, Gerhard E.
WISE, Leonard
WOYTOWICH, W.W.
WRATHELL, Malcolm
YACHIMEC, Mike
YAKIMOV, Andrei

STONE, Howard

ST-ONGE, Antoni M.

SWOGER, Gordon

SYKES, Henry

TAIT, Michael

TAMNEY, Roderick

THOMAS, J.R.

THORPE, F.J.

TOMBLIN, Steven G.

Dép. de science politique
Université Memorial
St. John's (Terre-Neuve)

TRIBE, Laurence

VADLAMUDY, Sabbanna V.

VAN KUYK, Agnes

VANKOUGHNET, Bill

député

VINDEN, Russ

VOLPE, Joseph

député

WADE, Douglas G.

WAHLEN, Brenda M.

WAN, Willy & Peter

WARD, Harvey L.

WATSON, Anne

WATSON, Douglas B.

WEAGLE, Anthony

WEBSTER, C.T.

WELSMAN, Jack

SCHULTZ, Barbara D.
 SCHULZ, Randal E.
 SCHURR, Ruben
 SECÉTAIRIAT PERMANENT DES PEUPLES FRANCOPHONES
 SELLES, Peter
 SETO, David
 SHAPTON, Robert
 SHERGOLD, C.
 SHORE, M.E. & H.H.
 SLAVEN, Robert
 SLIPP, Marke
 SMITH, Donald E.
 SMITH, Kathleen M. & Gordon G.
 SMITH, Kenneth L.
 SMITH, Reginald Hodgson
 SMITH, S.A.
 SNYDER, Wilfred
 SOCIÉTÉ DES ACADIENS ET ACADIENNES DU NOUVEAU-BRUNSWICK
 SPEIGHT, Helen
 STEEL, Lobo
 STEINBERGER, Helmut
 doyen de la Faculté de droit
 Université de Heidelberg & codirecteur
 Institut Max Planck pour droit international
 et public comparatif
 Heidelberg, Allemagne
 STEVENS, Alastair B.
 STEWART, Gail Ward
 STEWART, T.A.

PRETULAC, Fred

PULSIFER, Orville B.

QUINET, Félix

QUITNER, J.

RANSOME, C.W.

RAY, Ajit K.

REDWAY, Alan

député

REID, David

REISNER, Thomas A.

professeur d'anglais

Université Laval

Québec (Québec)

RÉSERVE INDIENNE SANTÉ MAW'OMI WIIT MIKMAQ ESKASONI

RHINESS, Brian

RIVERSIDE EXCHANGE

ROCHEFORT, Cécile

RODEWOLDT, I.

ROGERS, Benjamin

ROGERS, Elizabeth

ROSE, Sidney D.

ROSS, Wilmot F.

ROWLES, Charles A.

RUYGROK, Gerald W.

SAUMUR, Lucien

SCHALM, Alfred

SCHINDLER, Dietrich

MESTER, Terry
MONAHAN, Patrick J.
directeur du Centre pour le droit et la politique publics
Ecole de droit d'Osgoode Hall
Université York
North York (Ontario)

MOORE, G.E.

MORROW, Blaine

MORROW, T.D.

MOWBRAY, George

MUNICIPALITY OF METROPOLITAN TORONTO

NADÉAU, Verónica

NATIONAL CITIZENS' COALITION / ALBERTANS FOR RESPONSIBLE
GOVERNMENT

NESBITT, R.A.

NEUMANN, Robert

OFFICE DE MISE EN MARCHÉ DU LAIT DE L'ONTARIO

OLIVER, Allan

OLSEN, Dennis Ray

PARENT, Michel

PARKER, Charles Eugene

PEKOE, Thomas

PELLIER, Peter D.

PICILLO, B.

PILLING, D.

POITRAS, Patricia

PORTORARO, Dominic

POTTER, Steven C.

POWELL, Murray

JIWA, Ismail B.

JOHNSON, Marion S.

JOYNT, C.S.

KAISER, E.

KEANE, J. Gregory

KINGSMILL, John

KLENNMAN, Norman

KNAUS, Jakob

KOVNATS, Ian

KYBA, Andrew

LACOMBE, Doug

LANGHORNE, William

LARSEN, Anthony

LAVOIE, J. Maurice

LAWRANCE, Howard W.

LEA, Joseph William

LEBLANC, Guy

LEBLANC, Raymond J.

LEHMANN, Wady

LEHOUILLER, Roméo

LEMAY, Denise

LESSARD, François

LEVY, Gary

Dép. de science politique
University of Western Ontario

London (Ontario)

LINTON, Louise

LIVINGSTONE, David

Dép. de sociologie

GUNN, Donald C.
HALL, Fred L.
HALLS, Lois
HANSON, M.S.
HARLEY, Peter
HEENEY, Dennis
HEMING, Timothy C.S.
HERVIEUX, Gaston

HESTER, K.D.
HINCH, Paul E.
HITCHEN, Robert
HOKKE, John J.
HOLLINGER, Benjamin
HORN, George B.
HORNE, Kenneth L.
HOUSTON, Alex J.

HOWARD, T.P.

HYSLIP, Doug
IFTKIHAR, Zahed
IN DE WAL, Jansen

JAEGER, Michael A.
JAMHA, Roy et Allan
JEANES, Charles

JEUNES LIBÉRAUX DU CANADA

FARRIS, Kevin John

FÉDÉRATION FRANCO-TÉNOISE

FONTAINE, Alain

FONTAINE, Chad C.

FORTIN, Patrice

FOSTER, Frank

FOSTEY, Allan

FREEDOM PARTY OF ONTARIO

GEDIES, Adolf J.R.

GERNER, M.

GERRY, Clark W.

GIBSON, R. Dale

Faculté de droit
Université du Manitoba
Winnipeg (Manitoba)

GIGANTES, Philippe Deane
Sénateur

GILBERT MORISSETTE, Jacqueline

GLAVIC, Mike

GODBOUT, Pauline

GOSSSELIN, Wilfrid

GOURLAY, David R.B.

GOVERNEMENT DE TERRE-NEUVE ET DU LABRADOR

GRAND, Alex M.

GRANDBOIS, Pierre

GREGORY, Alan F.

GREIFENEDER, M.

GROLLE, Hendrick

COOPER, William H.

COUCHMAN, Bruce

COULSON, Tony

CROSMAN, Fenton C.

CROW, Stanley

CROWTHER, Verna E.

CUNNINGHAM, A.R.

CURRIS, Vincent

CUTHBERTSON, Irene

DAVIES, William Gwynne

DAVISON, Einar B.

DAY, Jean

DAYKIN, Harold

DEAN, Geoffrey

DEVISON, John A.

DICKEY, Bruce

DORVAL GUAY, Georgette

DUKAS, Neil

DUPUIS, Albert

DUMAIS, Louise

EDWARD, H.K.

ELLEFFSON, Jack

ENGLANDER, Matthew

FAELLO, Joseph

FARRAH, William C.

CAMPBELL, Clayton J.
CANADIAN PACIFIC LTD.
CANTWELL, Robert
CARDINAL, Fred M.
CARES, Mary
CARROLL, Keera
CEBULIAK, Tim A.
CERISANO, Stanley
CHABOT LALIBERTÉ, Marthe
CHAN, Arnold G.
CHARBONNEAU, Robert
CITIZEN'S COALITION FAVORING MORE EFFECTIVE CRIMINAL SENTENCES
CLARK, Keiron
CLARKE, Allan L.
CLARKE, George A.
COALITION DE LA CHARTE DES DROITS (MANTOBA)
COLLIE, Henry
COMITÉ DE CABINET SUR LA CONFÉDÉRATION (COLOMBIE-BRITANNIQUE)
COMITÉ ÉTUDIANT SUR DES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES DE
L'UNIVERSITÉ DE WESTERN ONTARIO
COMITÉ POUR SAUVER NOTRE CANADA
COMITÉ SPÉCIAL SUR LE RÔLE DE L'ONTARIO AU SEIN DE LA CONFÉDÉRATION
COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES
CONACHER, Duff
CONGRÈS UKRAINIEN CANADIEN
CONNOR, Thomas R.
CONSEIL CANADIEN SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

BAILEY, Wilfred J.
BANASUIK, Harry S.
BANQUE DE MONTRÉAL
BARR, Bruce A.
BARRON, David
BAUGH, David J.
Dép. de science politique
Collège de Red Deer
Red Deer (Alberta)
BEHN, Roger
BELIK, Myron
BERG, C.D.
BERG, K. & A.
BERGER, Thomas R.
BERNIER, Alain
BIERI, E. & G.
BIRD, Donald A.
BISHOP, John
BOEHM, Bill
BOLDT, Victor
BOOIMAN, S.H.
BOSCHMAN, William H.
BOSVELD, Bev J.
BOUDREAU, Bernard
BRIGGS, Dan
BROWN, Harold W.
BULKOWSKI, Peter
BULT, Patricia

Liste des soumissions

ALBERTA SOCIAL CREDIT PARTY

ALEXANDER

ANSELL, Brad

APODAL, I.

ARBOUR, J. Maurice

ARMSTRONG, H.W.D.

ARMSTRONG, Joe C.W.

ARMSTRONG, John L.

ARTHUR, Marian

ARTHURS, Jim

ASPINALL, Ron M.B.

ASSELS, Margaret

ASSOCIATION PROGRESSISTE-CONSERVATRICE DE SAANICH-GULF ISLANDS

ASSOCIATION PROGRESSISTE-CONSERVATRICE DE
BEAUPORT-MONTMORENCY-ORLÉANS

ASSOCIATION FRANCO-ONTARIENNE DES CONSEILS D'ÉCOLES CATHOLIQUES

ASSOCIATION DES LIBERTÉS CIVILES DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

BABIN MICHON, Charlotte

BAILEY, Brock R.

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
WHYTE, Prof. John D. Faculté de droit Université Queen's Kingston (Ontario)	25	91/04/23
WILLIAMS, Dr. Blair	31	91/05/01
WINSOR, Douglas	20	91/04/11
WOLFE, Max M.	18	91/04/08
WRIGHT, Timothy A.	24	91/04/22
YWCA DU CANADA Noëlle-Dominique Willemis Dee Parkinson	25	91/04/23
ZINES, Leslie professeur de droit Robert Garran Université nationale de l'Australie Canberra, Australie	32	91/05/02

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
THOMAS, David M. Dép. de science politique Collège du Mont Royal Calgary (Alberta)	10	91/03/18
THOMPSON, Robert N.	13	91/03/21
TOOLE, Barry	18	91/04/08
TRAYNOR, Betty	15	91/03/25
TRUST ROYAL DU CANADA Hartland MacDougall Joseph Chertkow Pat Novinger	24	91/04/22
UNION OF NOVA SCOTIA INDIANS Kevin Christimas, directeur exécutif	19	91/04/09
UNION D'ENTRAIDE DES AGRICULTEURS DU CENTRE DU QUÉBEC Maurice Lapalme, vice-président Michel Champagne, directeur Claude Beauchemin, membre	30	91/04/30
VRAIES FEMMES DU CANADA C. Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale Anne Hartmann, directeur Patrick Brode, consultant constitutionnel	23	91/04/18
WATTS, Ronald L. Institut de relations intergouvernementales Université Queen's Kingston (Ontario)	8	91/03/06
WEBSTER, Lee	15	91/03/25
WHITAKER, Prof. Reg Dép. de science politique Université York North York (Ontario)	24	91/04/22

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
SOCIÉTÉ FRANCO-MANITOBAINE Richard Chartier, vice-président Edmond La Bossière, agent de planification et de recherche	17	91/03/26
SOCIÉTÉ DES METIS DE LA SASKATCHEWAN Clem Chartier, conseiller Jim Durocher, président	16	91/03/26
SPARKS, D.G.	15	91/03/25
SPECIAL COMMITTEE ON CONSTITUTIONAL REFORM OF THE NORTHWEST TERRITORIES LEGISLATIVE ASSEMBLY Hon. Michael Ballantyne, président Hon. Richard Neysoo, membre John Ningark, membre	11	91/03/19
STEINBART, Alice	17	91/03/26
STEINBERGER, Dr. Helmut Max-Planck-Institut für auslandisches öffentliches Recht und Völkerrecht Heidelberg, Allemagne	33	91/05/06
SULLIVAN, Harry	13	91/03/21
SWAN, Leighton	15	91/03/25
SWINTON, Katharine Faculté de droit Université de Toronto Toronto (Ontario)	9	91/03/07
TAIT, Michael	25	91/04/23
TEED, Eric L.	21	91/04/12
THOMAS, Paul G. Dép. d'études politiques Université du Manitoba Winnipeg (Manitoba)	26	91/04/24

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
RUSSELL, Peter H. Dép. de science politique Université de Toronto Toronto (Ontario)	9	91/03/07
SCHWARTZ, Brian professeur de droit constitutionnel Université du Manitoba Winnipeg (Manitoba)	17	91/03/26
SCOTT, Stephen A. Faculté de droit Université McGill Montréal (Québec)	4	91/02/21
SCOTT, Anthony	14	91/03/22
SEARCY, Joyce	14	91/03/22
SEVERIDE, Norman	14	91/03/22
SIM, Peter	17	91/03/26
SIMEON, Richard Dép. de science politique Université de Toronto Toronto (Ontario)	5	91/02/27
SMITH, Jennifer Dép. de science politique Université Dalhousie Halifax (Nouvelle-Écosse)	2	91/02/19
SMITH, Melvin H.	15	91/03/25
SMYTH, Steven	12	91/03/20
SOCIÉTÉ MULTICULTURELLE D'EDMONTON Robinson Koipillai, premier vice-président	10	91/03/18
SOCIÉTÉ SAINT-THOMAS D'AQUIN Père Bloi Arsenault, vice-président Aubrey Cormier, directeur exécutif	21	91/04/12

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
PATTERSON, Stephen E. professeur d'histoire Université du Nouveau-Brunswick Fredericton (Nouveau-Brunswick)	18	91/04/08
PEOPLE'S VOICE Richard Rosenberg C. Patrick Newbound	17	91/03/26
PHILLIPS, Charlie	19	91/04/09
POPE, James G. professeur associé de droit Ecole de droit Rutgers Université de l'Etat du New Jersey Newark (New Jersey), E.-U.	34	91/05/07
RAYNOR, Doug	10	91/03/18
REISNER, Dr. Thomas A. Dép. des littératures Université Laval Québec (Québec)	29	91/04/29
RENÉGATS DE SCARBOROUGH R.G.F. (Fred) Hill Stan Gardiner	24	91/04/22
RESNICK, Philip Dép. de science politique Université de la Colombie-Britannique Vancouver (Colombie-Britannique)	13	91/03/21
ROBERTS, William	24	91/04/22
ROBERTSON, Gordon	6	91/02/28
ROELAND, Lana	17	91/03/26
ROSE, Alex K.H.	10	91/03/18
ROY, N. Dianne	19	91/04/09
RUPPRECHT, Hans-Christian	15	91/03/25

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
MORSE, Bradford W. Faculté de droit Université d'Ottawa Ottawa (Ontario)	3	91/02/20
MUNRO, Donald W.	13	91/03/21
NICHOLS, Kimball R.	13	91/03/21
NICHOLSON, Peter J.	24	91/04/22
NISHISATO, Ira	24	91/04/22
NORTHERN FOUNDATION Anne Hartmann, présidente Geoffrey Wasteneys, vice-président John Carpet, directeur	31	91/05/01
OLIVER, Peter Faculté de droit Université McGill Montréal (Québec)	27	91/04/25
OTHER CITIZENS' FORUM Mark Cameron Nicola Malim-Hall Steven Chase	15	91/03/25
PALMER, Harry E.	10	91/03/18
PAQUET, Raymond	30	91/04/30
PARDY, Larry D.	20	91/04/11
PARENT, Michel étudiant	29	91/04/29
PARTI ÉGALITÉ Keith Henderson, président du Comité sur la Constitution du Canada	28	91/04/26
PARTI DE L'HÉRITAGE CHRÉTIEN DU CANADA Robert Adams, président québécois Jean Blaquière, porte-parole québécois	28	91/04/26

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
MANN, J. Fraser	25	91/04/23
McEVOY, John P. Faculté de droit Université du Nouveau-Brunswick Fredericton (Nouveau-Brunswick)	6	91/02/28
McLEOD, Prof. Alex N.	25	91/04/23
McWHINNEY, Ed professeur en droit et relations internationaux Dép. de science politique Université Simon Fraser Burnaby (Colombie-Britannique)	4	91/02/21
MEEKISON, J. Peter vice-président (Académique) Université de l'Alberta Edmonton (Alberta)	4	91/02/21
MENDES, Errol P. ... Faculté de droit University of Western Ontario London (Ontario)	2	91/02/19
MEYER, Linda	14	91/03/22
MILLER, Anthony	21	91/04/12
MILNE, David Dép. d'études politiques Université de l'Î.-P.-É. Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)	21	91/04/12
MINISTÈRE DES AFFAIRES INTER-GOUVERNEMENTALES DU NOUVEAU-BRUNSWICK Aldéa Landry, vice premier ministre du Nouveau-Brunswick	18	91/04/08
MONAHAN, Patrick J.	25	91/04/23
MORGAN, Robert E.S.	27	91/04/25

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
LAFORREST, Prof. Guy Dép. de science politique Université Laval Québec (Québec)	29	91/04/29
LANSCAIL, Donald	15	91/03/25
LEESEON, Howard Dép. de science politique Université de Régina Régina (Saskatchewan)	16	91/03/26
LEHOUX, Ray	15	91/03/25
LEMIEUX, Vincent Dép. de science politique Université Laval Québec (Québec)	2	91/02/19
LIGUE POUR LES DROITS DE LA PERSONNE, B'NAI BRITH CANADA David Matas, conseiller Gabe Broden, directeur exécutif	17	91/03/26
LOWRY, Peter J.	24	91/04/22
MACCORMACK, John R. professeur émérite d'histoire & directeur de l'Institut des valeurs humaines Université St. Mary's Halifax (Nouvelle-Ecosse)	19	91/04/09
MACDONALD, Ronald	19	91/04/09
MACLAUCHLAN, Wade professeur associé de droit Université Dalhousie Halifax (Nouvelle-Ecosse)	19	91/04/09
MACLEOD, David D.	10	91/03/18
MacMILLAN, Bruce	24	91/04/22
MACQUARRIE, Robert	11	91/03/19

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
HINDU SOLIDARITY Chi Kalevar	24	91/04/22
HOGG, Peter Faculté de droit, École de droit d'Osgoode Hall, Université York, North York (Ontario)	7	91/03/05
HYNDMAN, Lhon. Walter ancien lt.-gouverneur de l'Î.-P.-É.	21	91/04/12
INUIT TAPIRISAT OF CANADA Rosemarie Kupitana, présidente Michael McGoldrick, conseiller constitutionnel	34	91/05/07
INUVIALUIT REGIONAL CORPORATION Roger Gruben, président Les L. Carpenter, vice-président	11	91/03/19
JACKSON, Francis L. Dép. de philosophie Université Memorial St. John's (Terre-Neuve)	20	91/04/11
JANDA, Richard Faculté de droit Université McGill Montréal (Québec)	27	91/04/25
JEANNIOT, Pierre ancien président d'Air Canada	7	91/04/25
KATZ, Harry S.	24	91/04/22
KAYMAN, Clarice	28	91/04/26
KELLY, Ron	21	91/04/12
KEY, Chapin	14	91/03/22
KRAMPE, C. William	14	91/03/22

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
FRÉMONT, Jacques Faculté de droit Université de Montréal Montréal (Québec)	4	91/02/21
GAGNON, Alain-G. professeur de science politique Université McGill Montréal (Québec)	28	91/04/26
GARNEAU, Raymond	29	91/04/29
GERAETS, Théodore F. professeur de philosophie, Université d'Ottawa, Ottawa (Ontario)	3	91/02/20
GERRARD, Jon	11	91/03/19
GILMOUR, Jeffrey G.	16	91/03/26
GOUVERNEMENT DU TERRITOIRE DU YUKON L'hon. Tony Penikett, leader	12	91/03/20
GRAHAM, Jeffrey S.	25	91/04/23
GRANDBOIS, Pierre étudiant	29	91/04/29
GRANT, Arthur M.	14	91/03/22
GROUPE SÉCOR Marcel Côté, associé	27	91/04/25
HALL, Tony	10	91/03/18
HEBERT, Raymond M. professeur associé, Université de Saint-Boniface, Winnipeg (Manitoba)	17	91/03/26
HENRIPIN, Jacques professeur de démographie, Université de Montréal, Montréal (Québec)	28	91/04/26

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
FÉDÉRATION DES FRANCO-COLOMBIENS Marie Bourgeois, présidente Ysult Friolet, directrice générale	15	91/03/25
FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES HORS QUÉBEC INC. Guy Matte, président Aurèle Thériault, directeur général	23	91/04/18
FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES DE TERRE-NEUVE ET DU LABRADOR Francine Labrie, directrice exécutive François Dumaine, conseiller juridique, Fédération des Francophones Hors Québec Inc.	20	91/04/11
FÉDÉRATION DE L'ÂGE D'OR Philippe Lapointe, président	28	91/04/26
FÉDÉRATION DES ACADIENS DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE Paul Comeau, directeur général Réal Boudreau, conseiller juridique	19	91/04/09
FISHER, O.	22	91/04/17
FONTAINE, Yvon professeur de droit Université de Moncton Moncton (Nouveau-Brunswick)	18	91/04/08
FOUCHER, Pierre Faculté de droit Université de Moncton Moncton (Nouveau-Brunswick)	3	91/02/20
FOX, Derek sous-leader de l'Opposition officielle Gouvernement de l'Alberta	10	91/03/18
FREEDOM PARTY OF ONTARIO William Frampton	25	91/04/23

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
DE MONTIGNY, Yves Faculté de droit Section de droit civil Université d'Ottawa Ottawa (Ontario)	3	91/02/20
DEACON, Donald M.	21	91/04/12
DELPÉREÉ, Francis doyen de la Faculté de droit Université catholique de Louvain Collège Thomas More Louvain-la-Neuve, Belgique	32	91/05/02
DESCHÈNE, Lhon. Jules	30	91/04/30
DI NORCIA, Vincent	25	91/04/23
DION, Prof. Léon Dép. de science politique Université Laval Québec (Québec)	30	91/04/30
DOUL, James A. professeur émérite Université Dalhousie Halifax (Nouvelle-Ecosse)	20	91/04/11
EBERTS, Mary Faculté de droit Université de Toronto Toronto (Ontario)	24	91/04/22
ÉGLISE PRESBYTÉRIENNE AU CANADA John F. Allan	13	91/03/21
EMANUELLI, Claude Faculté de droit Université d'Ottawa Ottawa (Ontario)	7	91/03/05
ESTEY, Justice Willard Z.	24	91/04/22

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
CONSEIL DE LA NATION HURONNE-WENDAT Max Gros-Louis, grand chef Luc Lainé, conseiller en autonomie	27	91/04/25
CONSEIL CONSULTATIF MANITOBAIN SUR LE STATUT DE LA FEMME Marlyn Gault, présidente Flora Zaharia, membre du Conseil Betty Nordrum, analyste de politiques	17	91/03/26
CORMIER, Prof. Hugues Faculté de médecine Université Laval Québec (Québec)	27	91/04/25
CORPORATION DU GROUPE LA LAURENTIENNE Claude Forget, vice-président exécutif, Affaires corporatives	28	91/04/26
COTTERILL, Ewan	11	91/03/19
COUNCIL FOR YUKON INDIANS Dayle MacDonald, vice-présidente Stephen Walsh, conseiller juridique	12	91/03/20
COURCHENE, Thomas J. Dép. d'économie Université Queen's Kingston (Ontario)	22	91/04/17
COWAN, Glenn Keith	13	91/03/21
CRAIG, Gordon	15	91/03/25
DE MESTRAL, Armand C. Faculté de droit Université McGill Montréal (Québec)	5	91/02/27

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
CONGRÈS UKRAINIEN CANADIEN	25	91/04/23
Orest Rudzik Nestor Woychyszyn		
CONSEIL ETHNOLOGIQUE DU CANADA	26	91/04/24
Lewis T. Chan, président Carmencita Hernandez Andrew Cardozo, directeur exécutif Emilio Binavince, conseiller honoraire C.W. Cho, Comité exécutif Dieter Kiese-walter		
CONSEIL NATIONAL DES METIS	23	91/04/18
Yvon Dumont, porte-parole		
CONSEIL MULTICULTUREL DE LA SASKATCHEWAN	16	91/03/26
Terry Mountjoy, directeur général		
CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC	27	91/04/25
Ghislain Dufour, président Jacques Garon, directeur de recherche Sébastien Allard, administrateur Luc Huppé, conseiller juridique Robert Langlois		
CONSEIL NATIONAL DES AUTOCHTONES	31	91/05/01
Viola Robinson, présidente Robert Groves, conseiller spécial		
CONSEIL DES AUTOCHTONES DE L'I.-P.-E.	21	91/04/12
Graham Tuplin, président		
CONSEIL DES ATIKAMEKW ET DES MONTAGNAIS	30	91/04/30
René Simon, président Ernest Ottawa, vice-président Francis Malec, coordonnateur des négociations régionales Alain Sachel, conseiller		

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
CHILDREN'S CRUSADE FOR PEACE AND UNITY Walter H. Davis, fondateur David Scott	20	91/04/11
CHRISTIAN, William Dép. de science politique Université de Guelph Guelph (Ontario)	24	91/04/22
CLARK, Robert M.	14	91/03/22
CLARK, Ross	10	91/03/18
COALITION 33 John Kelly	14	91/03/22
COALITION ARC-EN-CIEL Marc Brunel Belhomme, chef	27	91/04/25
COHEN, Maxwell	34	91/05/07
COMITÉ ÉTUDIANTE SUR DES MATIÈRES CONSTITUTIONNELLES DE L'UNIVERSITÉ DE WESTERN ONTARIO Graham Johnson	25	91/04/23
COMITÉ SUR LA CONFÉDÉRATION Bud Smith, président	13	91/03/21
COMMISSION D'ACTION SOCIALE DU DIOCÈSE DE ST. JOHN'S Dr. Laurel Doucette Bobbie Boland	20	91/04/11
CONGRÈS NATIONAL DES ITALO-CANADIENS Annamarie Castrilli, présidente du Niveau national Gregory Grande, président du District de Toronto Manlio D'Ambrosio, président de la Région de l'Ontario	24	91/04/22

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
BUREAU DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES Mary Dawson, sous-ministre adjoint, Droit public, ministère de la Justice James R. Hurley, premier conseiller constitutionnel	2	91/02/19
CAIRNS, Prof. Alan Dép. de science politique Université de la Colombie-Britannique, Vancouver (Colombie-Britannique)	23	91/04/18
CAMERON, Jamie École de droit d'Osgoode Hall Faculté de droit Université York North York (Ontario)	6	91/02/28
CAMPBELL, Colin	24	91/04/22
CANTLIE, Ronald B.	10	91/03/18
CENTRE POUR LA DÉMOCRATIE ET LES DROITS DE LA PERSONNE Prof. Graeme Decarie, président, Dép. d'histoire, Université Concordia, Montréal (Québec) Leo E. Leblanc, représentant d'affaires (construction) et les canadiens- français Katie Davidman, étudiante en sciences sociales, Collège Marianopolous Gerald Kazenel, président	28	91/04/26
CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC Jacques Taschereau, président Guy Belisle, président du Comité constitutionnel Jean-François Dugas, membre du Comité constitutionnel André Auclair, membre du Comité constitutionnel	27	91/04/25
CHAN, Arnold G.	25	91/04/23

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
ASSOCIATION CANADIENNE-FRANÇAISE DE L'ONTARIO Jean Tanguay, président Fernand Gilbert, directeur général Yves Le Bouthillier, professeur au Programme de droit civil en français, Faculté de droit, Université d'Ottawa, Ottawa (Ontario) J.L. Gilles Le Vasseur, avocat et professeur, Université d'Ottawa, Ottawa (Ontario)	26	91/04/24
AUBERT, Prof. Jean-François Sciences économiques et Faculté de droit Université de Neuchâtel Neuchâtel, Suisse	33	91/05/06
BAL, David H.	10	91/03/18
BAILEY, Donald A. Dép. d'histoire Université de Winnipeg Winnipeg (Manitoba)	17	91/03/26
BANKS, Margaret A.	24	91/04/22
BANQUE LAURENTIENNE Louis Bernard, premier vice-président (Administration)	27	91/04/25
BEAMISH, Daniel	22	91/04/17
BELLIVEAU, Peter	18	91/04/08
BENTON, Majeur S.B.	18	91/04/08
BERNATCHEZ, Me Yves	30	91/04/30
BLAKENEY, L'hon. Allan	16	91/03/26
BOEHM, William	25	91/04/23
BOULTER, Joe	13	91/03/21
BRETZER, Trudy	24	91/04/22

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
ASSOCIATION CULTURELLE FRANCO-CANADIENNE DE LA SASKATCHEWAN	16	91/03/26
Suzanne Bugeau-Stradecki, présidente		
ASSOCIATION ETHNO-CULTURELLE DE TERRE-NEUVE ET DU LABRADOR	20	91/04/11
Dr. Chung Won Cho, président Gunter Hartmann, chef de division, Sciences politiques Viv Wright, coordonnateur		
ASSOCIATION CANADIENNE DE L'IMMEUBLE	34	91/05/07
Pierre J. Beauchamp, vice-président exécutif Shirley A. Taylor, directrice, Relations gouvernementales et en industrie David L. Humphreys, conseiller, Affaires fédérales C. Gaylord Watkins, avocat, consultant en matières constitutionnelles		
ASSOCIATION MULTICULTURELLE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE	19	91/04/09
Barbara Campbell, directrice exécutive Mukhtyar S. Tomar, président		
ASSOCIATION FRANCO-YUKONNAISE	12	91/03/20
Luc Laferrière, consultant Hélène St-Onge, membre André Pinette, membre		
ASSOCIATION CANADIENNE- FRANÇAISE DE L'ABLERIA	10	91/03/18
France Levasseur-Ouimet, présidente George Arès, directeur général		

Liste des témoins

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
26 MILLION CANADIANS' CONSTITUTION DRAFT COMMITTEE Michael Hahn, président	22	91/04/17
ABBOTT, George M. Dép. de science politique Collège Okanagan Salmon Arm (C.-B.)	13	91/03/21
ALLIANCE QUÉBEC Robert Keaton, président Prof. Stephen Scott, membre du Comité juridique Alan Hilton, membre du Comité juridique	28	91/04/26
ANDERSON, Richard directeur général Hill & Knowlton Public Affairs International	31	91/05/01
ARBOUR, Prof. J. Maurice Faculté de droit Université Laval Québec (Québec)	29	91/04/29
ARMSTRONG, Joe	25	91/04/23
ASSEMBLÉE DES CHEFS DU MANITOBA Chef Louis Stevenson Chef Dennis Whitebird	17	91/03/26
ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS Konrad Sioui, grand chef George Erasmus, chef national	30 26	91/04/30 91/04/24

48. Le Conseil privé de la Reine pour le Canada demande au gouverneur général de prendre, conformément à la présente partie, une proclamation dès l'adoption des résolutions prévues par cette partie pour une modification par proclamation.

49. Dans les quinze ans suivant l'entrée en vigueur de la présente partie, le premier ministre du Canada convoque une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même, en vue du réexamen des dispositions de cette partie.

Partie V de la Loi constitutionnelle de 1982

PARTIE V
PROCÉDURE DE MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU
CANADA

38. (1) La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée à la fois :

a) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes;

b) par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.

(2) Une modification faite conformément au paragraphe (1) mais dérogeant à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial exige une résolution adoptée à la majorité des sénateurs, des députés fédéraux et des députés de chacune des assemblées législatives du nombre requis de provinces.

(3) La modification visée au paragraphe (2) est sans effet dans une province dont l'assemblée législative a, avant la prise de la proclamation, exprimé son désaccord par une résolution adoptée à la majorité des députés, sauf si cette assemblée, par résolution également adoptée à la majorité, revient sur son désaccord et autorise la modification.

(4) La résolution de désaccord visée au paragraphe (3) peut être révoquée à tout moment, indépendamment de la date de la proclamation à laquelle elle se rapporte.

39. (1) La proclamation visée au paragraphe 38(1) ne peut être prise dans l'année suivant l'adoption de la résolution à l'origine de la procédure de modification que si l'assemblée législative de chaque province a préalablement adopté une résolution d'agrément ou de désaccord.

(2) La proclamation visée au paragraphe 38(1) ne peut être prise que dans les trois ans suivant l'adoption de la résolution à l'origine de la procédure de modification.

40. Le Canada fournit une juste compensation aux provinces auxquelles ne s'applique pas une modification faite conformément au paragraphe 38(1) et relative, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, à un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement.

41. Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province :

ADDENDUM DE LYNN HUNTER, SAANICH-LES ÎLES-DU-GOLFE

En tant que seule représentante de la Colombie-Britannique au sein du comité et au nom des dix-neuf députés néo-démocrates de la Colombie-Britannique, je souhaite promouvoir aussi vigoureusement que possible l'idée de faire de la Colombie-Britannique une région de ce pays aux fins de la formule de modification. La Colombie-Britannique est sous-représentée tant à la Chambre des communes qu'au Sénat. En donnant mon appui à une formule de Victoria modifiée, j'ai plaidé vivement devant le comité pour ajouter une cinquième région, la Colombie-Britannique.

Les gens de la Colombie-Britannique et des Prairies n'ont pas les mêmes intérêts. La diversité des problèmes économiques, géographiques et politiques de l'Ouest doit se refléter dans la Constitution. La création d'une cinquième région permettrait à l'Ouest d'exercer une influence plus représentative dans le processus de renouvellement constitutionnel au Canada. L'établissement d'un second veto pour l'Ouest contribuerait à atténuer le sentiment d'aliénation des gens de l'Ouest en matière constitutionnelle.

Je recommande donc, que lors des prochaines discussions constitutionnelles, la Colombie-Britannique soit reconnue comme une région distincte aux fins de la formule de modification.

Lynn Hunter, députée

L'assemblée établie pourrait se déplacer à l'intérieur du pays et recueillir les opinions des Canadiens sur le fond de la réforme constitutionnelle. Elle pourrait ensuite présenter un rapport dans lequel les témoignages entendus seraient interprétés dans le contexte d'un nombre plus grand d'opinions que ne pourrait en recueillir un comité parlementaire traditionnel.

Dans notre esprit, une telle assemblée pourrait regrouper :

- 1) un nombre égal de parlementaires élus et d'autres personnes;
- 2) un nombre égal d'hommes et de femmes;
- 3) des représentants des autochtones en reconnaissance de leur statut au sein du pays;
- 4) une représentation équitable des régions, y compris des habitants du Nord; et
- 5) des représentants, au sein du contingent non parlementaire, des minorités de langue officielle, des minorités raciales et ethnoculturelles, des handicapés physiques et mentaux, et d'autres groupes sociaux dont les opinions, bien qu'importantes, sont sous-représentées dans le système électoral actuel. Ce contingent doit traduire la diversité qui fait la force de notre nation.

Il y a lieu de faire ressortir clairement que cette assemblée ne doit pas être incorporée à la *Loi constitutionnelle* comme une solution de rechange à la ratification législative de toute future modification constitutionnelle. Son but serait, au contraire, de mettre au point, par voie de consensus, un ensemble de propositions au sujet des questions sur lesquelles porte actuellement la réforme constitutionnelle. Ces propositions seraient ensuite soumises aux législatures du pays pour ratification, conformément aux exigences de l'actuelle Constitution.

Nous sentons le besoin de réitérer, en conclusion, qu'un processus comme celui-ci est essentiel pour rendre les résultats des prochaines discussions sur la réforme constitutionnelle légitimes et acceptables aux Canadiens. Bien que nous acceptions la plupart des recommandations formulées par le comité et que nous verrions dans une assemblée constituante l'occasion de faire valoir ces points de vue, nous estimons que nous n'avons pas le droit de dicter aux Canadiens quel aspect leur Constitution «doit» prendre. Notre différend fondamental sur le processus de modification de la Constitution nous contraint donc à marquer notre dissidence à l'égard de ce rapport.

Lorne Nystrom, député

Lynn Hunter, députée

processus susceptible de réussir, ont reconnu la nécessité d'un tel processus. Cela en dit long, croyons-nous, sur le profond besoin populaire de participer au processus de renouvellement de notre Constitution.

Ce processus doit, en puisant dans les buts et les idéaux communs et l'esprit de tolérance mutuelle, produire un consensus légitime et démocratique. Si notre Constitution est encore une fois modifiée par la voie de négociations intergouvernementales, l'histoire ne risque-t-elle pas de se répéter et de nous faire frôler d'encore plus près le désastre?

C'est pourquoi le moment est venu de rompre avec notre tradition élitiste et de faire quelque chose de spectaculaire, de faire quelque chose pour ranimer l'élan démocratique que le peuple manifeste. Ce serait mettre la nation en péril que de refuser de tirer cette leçon et de ne pas profiter de cette occasion.

Le gouvernement réplique, bien sûr, que le public pourra témoigner devant le comité. Cela fait abstraction de la différence qui existe entre les témoins, dont les opinions se perdent parfois dans la négociation d'un consensus, et les membres du comité, dont l'opinion ne peut être écartée.

Par ailleurs, un référendum ne saurait à lui seul réaliser l'objectif de la participation. Si chacun peut dire «oui» ou «non», personne ne peut dire «oui, mais...». Le fait de rejeter ou d'accepter un ensemble de propositions que d'autres ont élaborées à huis clos et cherché à faire accepter par le public n'est pas la même chose que d'aider à établir les règles.

Nous devons au contraire trouver une formule qui permette aux gens de participer au processus constitutionnel et la respecter. Les parlementaires n'ont pas le monopole de la créativité, de l'intelligence, ou des soucis du sort de la nation. Lorsque le gouvernement prétend qu'il est le seul représentant légitime de la volonté du peuple, alors que les gens affirment eux-mêmes qu'il ne l'est pas, il s'agit-là d'une manifestation inacceptable de fatuité politique.

Il nous paraît vital d'élargir le processus, et sans tarder. Il faut permettre aux Canadiens qui ne se sentent pas bien représentés dans notre processus de renouvellement constitutionnel de s'exprimer. Ils veulent se faire non seulement entendre mais écouter.

Nous reconnaissons qu'il sera difficile de créer une assemblée constituante qui, en plus d'être véritablement représentative et légitime, pourra travailler avec diligence. Nous sommes confiants d'avoir trouvé un mécanisme qui permettra de représenter les divers points de vue qui doivent s'exprimer dans notre processus constitutionnel tout en se révélant assez efficace pour produire des résultats dans les délais très précis que nous reconnaissons. Mais ce qui importe surtout, c'est qu'une assemblée nous donne le moyen crédible de produire un consensus véritablement national pour nous extraire du labyrinthe dans lequel nous nous sommes égarés. C'est que nous devons, avant tout, chercher à atteindre.

Vers une assemblée constituante

Nous sommes confiants de réussir, avec l'appui du public et la bonne volonté de tous les intéressés, à créer une assemblée constituante qui répondra à tous les besoins actuels du Canada. Selon nous, un tel processus doit comporter à la fois des législateurs élus et des non-politiciens.

Soucieux avant tout du succès des prochaines négociations, nous croyons fondamentalement que pour réussir il faut élargir la portée des discussions. Dans le même sens que les gens n'ont cessé de nous répéter qu'ils ne se sentent pas représentés par le gouvernement ou le Parlement, il nous faut un processus constitutionnel dans lequel les gens de tout le pays se retrouvent en partie. Comme le mentionne le rapport du comité, 158 témoins appuyaient le principe d'une assemblée consultante, tandis que seulement 23 s'y opposaient. Les sondages récents montrent qu'une nette majorité de Canadiens appuient cette proposition. D'autre part, un certain nombre de premiers ministres provinciaux, de tout le pays et de toutes les tendances politiques, qui désirent avant tout un

Pourquoi une assemblée consultante?

dominante en soit une de méfiance ou, pire encore, de dédain à l'égard de tout le processus d'étude en comité?

Nombreux sont ceux qui se souviendront du spectacle des audiences publiques que le gouvernement libéral de l'Ontario a tenues sur le projet d'amendements constitutionnels de 1987, alors que ce gouvernement indiquait clairement que, quoique disent les témoins, l'Ontario approuverait les propositions. Faut-il ensuite s'étonner que, lorsque le public se fait dire qu'il aura l'occasion de faire des représentations sur le contenu de la réforme constitutionnelle, la réaction dominante en soit une de méfiance ou, pire encore, de dédain à l'égard de tout le processus d'étude en comité?

L'occasion d'amorcer des négociations sérieuses sur le contenu de ses recommandations, et encore moins de faire rapport au Parlement.

Le risque d'un processus illégitime n'a cessé de nous tracasser depuis le début. Un élément important du mandat donné au comité consistait à conseiller le gouvernement sur des façons de formuler les amendements constitutionnels. Le Discours du Trône exposait cependant un processus assez détaillé, que le gouvernement se propose encore de suivre, avant même que le comité n'ait l'occasion d'amorcer des négociations sérieuses sur le contenu de ses recommandations, et encore

suggestion, nous osons espérer que le prochain comité parlementaire la prendra en considération.

Nous n'avons cessé de le répéter au sein du comité. Outre notre prise de position sur les assemblées consultantes, cette optique nous a amenés à préconiser, comme principe, que les propositions de réforme constitutionnelle fassent l'objet de votes libres au Parlement. Cela contribuait à faire disparaître la partialité qui ne doit, selon nous, jouer aucun rôle dans le processus de révision constitutionnelle. Alors que le comité refuse de faire sienne une telle suggestion, nous osons espérer que le prochain comité parlementaire la prendra en considération.

Nous jugeons si fondamentale au succès de la réforme constitutionnelle la nécessité d'un processus crédible de prise de décisions constitutionnelles que, malgré les recommandations progressistes du comité sur ces aspects d'une importance cruciale pour le Nouveau Parti démocratique, nous devons enregistrer notre dissidence. Un processus qui n'aurait aucune crédibilité aux yeux du public menace à tel point de saper les résultats des prochaines discussions constitutionnelles qu'il nous est impossible d'accepter le rapport tel quel.

l'heure actuelle.

régions, tandis que quatre petites provinces doivent se conjuguer pour avoir le même impact à sur le cours d'une proposition constitutionnelle dans le cadre de la formule comportant quatre Saskatchewan ou Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard pourraient influencer de poids aux petites provinces dans le processus constitutionnel. La Colombie-Britannique et la du Québec, de l'Ontario et des provinces atlantiques. Dans certains cas, elle donnerait même plus c'était pour le comité la bonne décision. Cette formule reconnaît l'égalité des populations de l'Ouest,

RAPPORT MINORITAIRE — NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE

C'est avec regret que nous sentons le besoin d'exprimer notre divergence avec le Rapport du Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada. Nous avons travaillé ferme au sein de ce comité pour répondre à ce que les témoins nous ont dit et faire en sorte que les principes qui sous-tendent la politique du Nouveau Parti démocratique soient respectés et se fassent sentir dans le travail du comité.

Au moment de nous engager dans ce processus, nous nous étions fixé quatre objectifs : ouvrir le processus de la réforme constitutionnelle de façon que les gens régis par la Constitution puissent le scruter et y participer; assurer un rôle constitutionnel aux peuples autochtones du Canada; assurer aux habitants des territoires nordiques un rôle juste et équitable dans nos processus constitutionnels; et répondre équitablement à la revendication légitime du Québec d'assujettir à son consentement tout changement dans les domaines vitaux pour les résidents de cette province. Nous avons voulu et nous appuyons presque toutes les recommandations de ce comité.

Sur la question de la participation des autochtones, le caucus du Nouveau Parti démocratique est d'accord avec les recommandations du comité. Notre parti appuie l'idée d'exiger le consentement des autochtones pour tout changement constitutionnel qui touche leurs droits; le comité est également de cet avis. Nous sommes aussi en faveur de la reprise des conférences constitutionnelles sur les questions autochtones. Nous convenons aussi avec le comité que les Premières nations doivent siéger à la table des négociations constitutionnelles pour faire entendre leur point de vue sur tous les sujets soulevés.

Nous avons réitéré maintes fois, au sujet de la participation des territoires, que la création de nouvelles provinces est une affaire à régler strictement entre le territoire en cause et le gouvernement fédéral, comme ce fut le cas pour toutes les provinces jusqu'en 1982. Nous croyons aussi que, en toute justice, le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires doit exiger le consentement du territoire en cause. Dans ces deux cas, le comité a formulé des recommandations que nous sommes heureux d'endosser. Notre parti estime aussi qu'il faudrait inviter les administrations territoriales à toutes les conférences constitutionnelles à l'avenir; le comité accepte ce principe.

Nous avons souvent affirmé que le Parlement du Canada doit rendre obligatoire la tenue d'audiences publiques sur les modifications constitutionnelles proposées. Nous sommes heureux que le comité en fasse la recommandation. Nous partageons aussi l'opinion du comité qu'un référendum sur la Constitution pourrait être utilisé comme moyen d'entériner un consensus national qui se dégagerait de discussions, consultations et négociations de grande envergure ou de faciliter l'adoption de résolutions d'amendement par les législatures provinciales.

Nous devons enfin, question vitale, décider de la perception de notre fédération que la procédure de modification devait traduire. Nous en sommes arrivés à la conclusion que l'égalité des régions, sur laquelle repose la «Formule de Victoria», est le moyen le plus raisonnable et viable de réaliser l'évolution constitutionnelle nécessaire. Nous reconnaissons qu'une telle formule se heurte à des arguments légitimes, mais nous sommes convaincus, après avoir pesé le pour et le contre, que

POUR

Severin H. Beaudoin

11/11/11

1911

1911

1911

1911

1911

1911

CONTRE

John H. Hume
John Hume

ABSTENTIONS

1911

1911

1911

1911

16) Les Territoires pourront participer au référendum après avoir indiqué à quelle région ils seront joints pour le calcul des majorités régionales.

Les assemblées constituantes

17) Nous recommandons

a) que le Comité parlementaire qui sera incessamment établi par les deux chambres du Parlement pour réviser les propositions de réforme constitutionnelle du gouvernement du Canada, soit composé de membres du Sénat et de la Chambre des communes, d'un nombre suffisant pour être représentatif de la population canadienne;

b) que le Comité parlementaire créé, en consultation avec les autorités autochtones, un groupe de travail spécial pour étudier les questions qui concernent les peuples autochtones, lequel comprendrait des représentants des peuples autochtones et serait présidé par un membre du Comité parlementaire;

c) que le Comité parlementaire crée des groupes de travail semblables dans d'autres domaines, s'il le juge approprié, et que chacun de ces groupes de travail soit présidé par un membre du Comité parlementaire; et

d) que, dans la mesure où il le juge approprié, le Comité tienne des audiences conjointes avec d'autres comités qui auront été établis par les gouvernements ou les législatures des provinces et des territoires.

Les audiences publiques

18) Nous recommandons que les règles de procédure du Sénat et de la Chambre des communes soient modifiées de façon à rendre obligatoire la tenue d'audiences publiques parlementaires sur toute proposition de modification de la Constitution initiée par le gouvernement du Canada ou à laquelle le gouvernement du Canada a donné son accord de principe et que les audiences se tiennent suffisamment tôt pour permettre des changements à cette proposition.

19) Nous recommandons aux législatures des provinces et des territoires de considérer l'adoption de procédures similaires.

moins dix ans au total, été inscrites à ce Barreau ou juges d'un tribunal du Québec ou d'un tribunal créé par le Parlement du Canada. Les six autres juges seraient nommés à partir des autres provinces et des territoires.

Les droits de propriété des provinces

- 10) Nous recommandons que les droits de propriété des provinces demeurent parmi les sujets protégés par la règle de l'unanimité

B. Recommandations qui ne nécessitent pas actuellement de modification à la Constitution :

Les peuples autochtones

- 11) Nous recommandons que les représentants des peuples autochtones du Canada soient invités à participer à toute future conférence constitutionnelle.

Les territoires

- 12) Nous recommandons que les gouvernements des territoires soient invités à participer aux futures conférences constitutionnelles.

La délégation de compétence législative

- 13) La délégation de pouvoirs entre le Parlement et les législatures n'existe pas actuellement. Il faudrait en prévoir l'existence par modification constitutionnelle et nous recommandons vivement que le prochain comité parlementaire étudie cette question.

Droit de retrait et compensation

- 14) Nous recommandons aussi que la question du droit de retrait en rapport avec la procédure de modification des quatre veto régionaux soit étudiée par le prochain comité parlementaire. Le prochain comité devrait aussi étudier les domaines où une province pourrait exercer un droit de retrait avec compensation.

Le référendum

- 15) Nous recommandons qu'une loi fédérale soit adoptée, laquelle permettrait, à la discrétion du gouvernement fédéral, la tenue d'un référendum consultatif sur une proposition constitutionnelle dans le but, soit de confirmer l'existence d'un consensus national, soit de faciliter l'adoption des résolutions de modifications requises. Le référendum devrait requérir une majorité nationale et une majorité dans chacune des quatre régions (Atlantique, Québec, Ontario, Ouest).

- 3) Nous recommandons que les formules de modification prévues aux articles 43, 44 et 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* demeurent inchangées.

Le délai de ratification

- 4) Nous recommandons que le délai de ratification des propositions de modification de la Constitution soit fixé à deux ans à compter du jour où la proposition est ratifiée par le Parlement ou une législature.

Les peuples autochtones

- 5) De façon à protéger les droits ancestraux et les droits issus des traités que la Constitution canadienne garantit aux peuples autochtones du Canada, nous recommandons qu'aucune modification à la Constitution du Canada qui concernerait directement les peuples autochtones ne puisse se faire sans le consentement desdits peuples autochtones du Canada.
- 6) Nous recommandons que la Constitution du Canada prévoie la tenue de conférences constitutionnelles biennales sur les droits des peuples autochtones, la première telle conférence ne pourra avoir lieu plus tard qu'une année après l'adoption de la modification en question.

Les territoires

- 7) Nous recommandons que le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires requiert le consentement des législatures des territoires et des provinces concernés et du Parlement du Canada.

Création de nouvelles provinces

- 8) Nous recommandons :

- a) que la création de nouvelles provinces dans les territoires requiert seulement le consentement des législatures des territoires concernés et du Parlement du Canada; et
- b) qu'il soit reconnu que la création de nouvelles provinces peut changer l'équilibre à l'intérieur de la fédération et peut rendre nécessaire la révision de la procédure de modification; si la création d'une nouvelle province requiert un changement à la procédure de modification, ce changement serait adopté selon la procédure de modification en vigueur à ce moment-là.

La Cour suprême du Canada

- 9) Nous recommandons que la Constitution du Canada soit modifiée afin de prévoir qu'au moins trois des juges de la Cour suprême du Canada soient choisis parmi les personnes qui, après avoir été admises au Barreau du Québec, ont, pendant au

A. Recommandations qui nécessitent des modifications à la Constitution :

La procédure de modification (les quatre veto régionaux)

- 1) Nous recommandons que la formule de modification prévue aux articles 38 et 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (approbation du Sénat et de la Chambre des communes et d'au moins les deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population des provinces) et la formule de modification prévue à l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (approbation du Sénat et de la Chambre des communes et de chacune des provinces) soient modifiées de façon à ce que les modifications constitutionnelles requièrent le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada et de chacune des quatre régions du Canada, comme suit :

- a) d'au moins deux des provinces suivantes : la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve;

- b) du Québec;

- c) de l'Ontario; et

- d) d'au moins deux des quatre provinces suivantes : le Manitoba, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Alberta dont la population confondue représente au moins 50 p. 100 de la population de la région;

saut que le consentement unanime est requis pour modifier :

- i) l'usage du français ou de l'anglais, tel que prévu à l'article 41c) de la *Loi constitutionnelle de 1982*; y inclus les droits des minorités linguistiques;

- ii) les droits de propriété des provinces;

- iii) la charge de la Reine, celle du gouverneur général et celle du lieutenant-gouverneur;

- iv) pour toute modification aux dispositions i à iii,

et sauf pour les dispositions concernant les territoires et les peuples autochtones du Canada qui sont prévues aux autres recommandations.

- 2) En faisant cette recommandation, le Comité est conscient que, dans la pratique, une nouvelle procédure de modification ne devrait être acceptée que dans le cadre d'une importante révision constitutionnelle incluant, par exemple, la réforme du Sénat.

²³ Mémoire du professeur Pope, p. 11.

²⁴ Par rapport à la politique ordinaire, quotidienne.

²⁵ «Maximizing public virtue» dans la version originale du mémoire du professeur Pope.

33. Le professeur Pope croit par ailleurs qu'une assemblée constituante, convoquée afin de formuler des propositions, comporte des avantages, dont celui de «sortir» la politique constitutionnelle de la routine politique et d'envoyer un signal au public selon lequel on vit un «moment extraordinaire», celui de faire face à une crise constitutionnelle. Un second avantage pourrait être celui d'entraîner une plus grande implication du public dans le processus, notamment en ce qui concerne l'élection des délégués. Le professeur Pope affirme : «Délégation, compromis et imagination collective — les grandes forces de la convention — seront essentielles»²³.

34. Au sujet du référendum, le professeur Pope écrit que l'usage du référendum est pratique courante dans certains États américains, la Californie notamment, mais que le référendum n'a jamais été utilisé au niveau national. À son avis, le référendum n'est pas un remède à l'absence de participation du public à l'occasion de l'élaboration de propositions constitutionnelles, non plus qu'une justification, en soi, d'un changement constitutionnel par un moyen extra-légal. Néanmoins, ajoute-t-il, le référendum pourrait être un instrument utile lors de la ratification d'une modification constitutionnelle, dans la mesure où le public est bien informé sur l'importance des enjeux.

35. Selon le professeur Pope, l'objectif premier en matière de modifications constitutionnelles est de faciliter le processus de la «politique constitutionnelle»²⁴ par les moyens suivants : (1) stimuler une large et profonde participation du public; (2) maximiser la vertu publique;²⁵ et (3) créer des organismes démocratiques qui ne dépendraient pas des partis politiques et des groupes de pression.

29. Le professeur James Pope¹⁸ a exposé les procédures de modifications prévues dans la Constitution américaine de 1787¹⁹. Il note tout d'abord que la Constitution américaine est la plus vieille constitution écrite et encore en vigueur actuellement. Cette Constitution a été modifiée vingt-six fois depuis deux siècles.

30. Aux Etats-Unis, l'initiative d'une modification constitutionnelle peut venir du Congrès ou de la législature d'un Etat. Un vote positif des deux tiers des membres présents dans les deux chambres du Congrès, la Chambre des représentants et le Sénat, est requis pour adopter une modification constitutionnelle. Toutefois, une modification constitutionnelle n'entre pas en vigueur tant qu'elle n'est pas ratifiée par les trois quarts des Etats. Les Etats n'ont pas le droit d'amender le projet de modifications constitutionnelles qui leur est soumis; ils doivent l'accepter ou le rejeter.

31. L'initiative d'une modification constitutionnelle peut aussi venir de la législature d'un Etat. Une «convention constitutionnelle nationale»²⁰ peut être convoquée pour proposer des modifications constitutionnelles si les deux tiers des Etats le demandent. Les modifications proposées, le cas échéant, doivent être ratifiées par les trois quarts des Etats. Une telle convention fut convoquée en 1787. A l'époque, les «Articles of Confederation» exigeaient l'unanimité pour être modifiées. Les délégués à la Convention de Philadelphie ont fait fi de cette règle et, plutôt que de proposer des modifications, ils ont rédigé une nouvelle Constitution qui fut ultimement approuvée par les treize Etats de l'époque²¹. Il n'y a pas eu de convention constitutionnelle depuis, simplement, selon le professeur Pope, parce que la condition préalable, le consentement des deux tiers des Etats, n'a jamais été rencontrée.

32. Le professeur Pope discute également d'une autre façon de modifier la Constitution des Etats-Unis, soit les modifications qui sont faites en dehors du cadre juridique (modifications extra-légales). Ces modifications sont fondées sur la théorie de la souveraineté populaire. C'est cette théorie qui fut invoquée lors du remplacement des «Articles of Confederation» par l'actuelle Constitution américaine après la Convention de Philadelphie en 1787. La Cour suprême, qui fut établie par cette même Constitution, légitima les modifications constitutionnelles résultant de la Convention de Philadelphie au motif que le peuple est souverain²², bien que la procédure de modification des «Articles of Confederation» n'ait pas été respectée.

¹⁸ Professeur à la Rutgers University School of Law, Newark, New Jersey.
¹⁹ L'article pertinent se lit comme suit :

ARTICLE V

Le Congrès, quand les deux tiers des deux Chambres l'estimeront nécessaire, proposera des amendements à la présente Constitution ou, sur la demande des Législatures des deux tiers des Etats, convoquera une convention pour en proposer; dans l'un et l'autre cas, ces amendements seront valides à tous égards comme faisant partie intégrante de la présente Constitution, lorsqu'ils auront été ratifiés par les Législatures des trois quarts des Etats, ou par des Congrès. Sous réserve que nul amendement qui serait adopté avant l'année mil huit cent huit ne puisse en aucune façon affecter la première et la quatrième clause de la neuvième section de l'article premier, et qu'aucun Etat ne soit, sans son consentement, privé de l'égalité de suffrage au Sénat.

²⁰ Dans le sens «d'assemblée constituante».
²¹ La nouvelle Constitution était néanmoins entrée en vigueur dès que neuf Etats (soit les trois quarts) l'eurent ratifiée.
²² La Constitution américaine commence par ces mots : «We, the People . . . » (Nous, le peuple . . .).

23. Un projet de modifications constitutionnelles est introduit de la même façon que la législation ordinaire dans le *Bundesrat*, soit par le gouvernement fédéral, soit par un membre du *Bundesrat* ou par un membre du *Bundesrat*. Un projet de modifications constitutionnelles ne peut être introduit par le Président fédéral ou aucun autre organe fédéral, non plus que par un *laender*. De plus, il n'y a aucun droit d'initiative populaire à cet égard, selon le docteur Steinberger.
24. Dès son adoption par le *Bundesrat* le projet de modifications constitutionnelles est transmis au *Bundesrat*. Si le *Bundesrat* refuse de donner son accord, il peut convoquer, dans les trois semaines suivant le refus, un comité conciliatoire (*conciliation committee*). En tout état de cause, les membres du *Bundesrat* doivent approuver à la majorité des deux tiers le projet de modifications constitutionnelles pour que ce dernier puisse faire partie de la Constitution. Il n'y a aucun délai d'adoption.
25. Le projet de modifications constitutionnelles est, après son adoption, signé par le Président fédéral puis promulgué dans la Gazette fédérale. Le Président a le droit d'examiner la conformité du projet de modifications constitutionnelles avec le respect de la procédure de modification de la Constitution allemande mais, de l'avis du docteur Steinberger, (car la question est controversée en Allemagne) le Président n'a pas le droit d'examiner la substance du projet de modifications constitutionnelles. Cependant, en raison du principe de la responsabilité parlementaire, le Président ne saurait avoir le droit d'empêcher la promulgation d'un projet de modifications constitutionnelles en refusant de le signer pour des motifs politiques, selon le docteur Steinberger. La Constitution allemande a été modifiée trente-six fois, depuis 1949, en vertu des paragraphes 79(1) et (2) et une fois en vertu de l'article 29.
26. Selon l'article 29 de la Constitution, il est possible de réorganiser le territoire fédéral afin d'assurer que les États, par leur taille et leur capacité, soient en mesure d'exercer efficacement leurs responsabilités¹⁶. À cet effet, une simple loi fédérale suffit, mais l'État affecté par des modifications doit être consulté. Un référendum est expressément prévu au paragraphe 29(4) de la Constitution allemande qui autorise aussi, dans certaines circonstances, l'usage de l'initiative populaire au moyen de pétitions, mais dans les seuls cas de réorganisation territoriale.
27. L'autorité centrale peut aussi, en vertu du paragraphe 24(1) de la Constitution, autoriser, par législation ordinaire, le transfert de pouvoirs souverains à des institutions intergouvernementales; par exemple, à la Communauté européenne.
28. En règle générale, bien que la Constitution respecte l'autonomie des *laender* et que l'autorité fédérale n'ait aucun pouvoir constitutionnel d'intervention lors de la création ou la modification de la Constitution d'un *laender*, l'ordre constitutionnel des *laender* doit respecter les principes du gouvernement républicain, démocratique et social, fondé sur la règle de droit, conformément à la Constitution. Les principes démocratiques¹⁷ doivent être respectés. C'est, selon le docteur Steinberger, la «disposition d'homogénéité» (*«homogeneity clause»*). L'autorité centrale dispose également des pouvoirs nécessaires pour assurer le respect de cette disposition par les *laender*.
- 16 Un projet de loi visant à réorganiser le territoire fédéral doit prendre en considération, selon le docteur Steinberger, les intérêts régionaux, historiques et culturels, l'opportunité économique, la politique régionale et les nécessités de la planification des villes et des comtés.
- 17 Ces principes démocratiques sont à l'effet que le peuple choisit ses représentants lors d'élections générales, suivant un scrutin direct, libre, égal et secret.

21. C'est le docteur Helmut Steinberger, ancien juge à la Cour constitutionnelle fédérale¹², qui a expliqué aux membres du Comité le fonctionnement de la procédure de modification de la Constitution (article 79 de la Constitution allemande (*Basic Law*)¹³. Ainsi, les dispositions de la Constitution allemande ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement des deux tiers du *Bundesrat* (Chambre fédérale ou la chambre basse) et les deux tiers du *Bundesrat* (Conseil fédéral ou chambre haute). Le docteur Steinberger précise, au sujet des majorités que : « Les majorités ne sont pas reliées au nombre des membres présents et votants, mais à leur nombre respectif prévu par la loi, peu importe si le membre est absent ou ne vote pas¹⁴. » La Constitution ne prévoit aucun délai de ratification. Les *laender* (Etats ou provinces) n'ont pas voix au chapitre des modifications constitutionnelles, selon le docteur Steinberger qui écrit :

« Les Etats n'ont pas de voix en ce qui concerne la ratification des modifications, ni de droit de veto, ou de droit de retrait d'un Etat ou d'une minorité d'Etats.

Il n'existe pas, dans la République fédérale, une sorte de convention constitutionnelle — distincte de la loi au sens strict — qui rendrait leur exclusion du processus de modification « incorrecte ».

La Constitution considère que leurs intérêts dans le processus de modification sont sauvegardés par les droits du Conseil fédéral, et par la protection substantielle que leur confère la section 3 de l'article 79 de la Constitution qui, éventuellement, sera appliquée par la Cour constitutionnelle fédérale¹⁵. »

22. Le paragraphe 79(3) prévoit que les dispositions de la Constitution qui portent sur la séparation des pouvoirs, la structure fédérale, la participation des *laender* dans le processus législatif, de même que sur les droits fondamentaux, ne peuvent être modifiées. Le docteur Steinberger qualifie cette disposition de « clause éternelle » (« eternity clause »). En fait, c'est la Cour constitutionnelle fédérale qui décidera, le cas échéant, de la conformité d'une modification constitutionnelle avec l'article 79 de la Constitution allemande.

¹² Juge retraité de la Cour constitutionnelle fédérale de la République fédérale d'Allemagne, doyen de la faculté de droit de l'Université de Heidelberg, codirecteur de *Max-Planck-Institute for Comparative Public and International Law* et vice-président de la Commission sur la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe.

¹³ L'article 79 de la Constitution allemande se lit ainsi :

79(1) La Loi fondamentale ne peut être modifiée que par des lois qui en changent ou en complètent expressément le texte.

79(2) Toute loi doit recevoir l'appui des deux tiers des membres du *Bundesrat* et des deux tiers des voix au Conseil fédéral.

79(3) Les modifications à la Loi fondamentale qui visent la division de la fédération en Etats (*laender*), la participation sur le principe des *laender* à la législation ou les principes fondamentaux énoncés aux articles 1 et 20 sont irrecevables.

¹⁴ Le nombre des membres de la *Bundesrat* est prévu dans la *Loi électorale*, tandis que le nombre des membres du *Bundesrat* est précisé par l'article 51(2) de la Constitution. Page 5 du mémoire de D^r Steinberger.

¹⁵ Mémoire du D^r Steinberger, p. 7

recueillir les 100 000 signatures requises. Si les formalités sont respectées, ce qui est généralement le cas, le Parlement doit dès lors soumettre le projet mis de l'avant par l'initiative populaire au peuple sans pouvoir l'amender. Il peut, néanmoins, déposer un contreprojet. Le référendum portera alors sur l'initiative populaire, le contreprojet et le *statu quo*.

16. Que la révision soit proposée par le Parlement ou par initiative populaire, elle est soumise à un référendum obligatoire à double majorité (majorité des citoyens et majorité des cantons). Les Parlements et les gouvernements des cantons ne jouent pas un rôle actif dans le cadre des révisions constitutionnelles; ils peuvent, tout au plus, soumettre des propositions qui ne lient pas le Parlement fédéral, bien qu'ils soient généralement consultés lorsque le Parlement fédéral élabore une proposition de révision.

17. Congu en 1848, le principe de la double majorité protège les cantons contre l'envahissement du pouvoir fédéral. Le professeur Aubert remarque, dans l'ensemble, que sur deux cent cinquante-deux référendums les deux majorités, nationales et cantonales, ne se sont pas exprimées dans le même sens à sept reprises. Au total, cent dix-neuf référendums ont débouché sur des révisions partielles de la Constitution suisse.

18. Incidemment, entre 1979 et 1990, les Suisses ont participé à trente référendums portant sur soixante-dix-huit questions, dont soixante-quatre portaient sur la Constitution. Quarante-quatre votes furent négatifs et trente-quatre furent positifs, le taux de participation variant de 30 p. 100 à 40 p. 100 des citoyens inscrits.

19. En général, selon le professeur Aubert, les révisions proposées par le Parlement fédéral ont un taux de succès de 75 p. 100, tandis que celles proposées par les citoyens ont un taux de réussite de 10 p. 100¹¹.

20. Le professeur Aubert aborde aussi la question des «clivages linguistiques» (langues allemande, française et italienne). L'influence de ces clivages sur les révisions constitutionnelles semble être minime.

¹¹ Le professeur Aubert justifie comme suit la différence entre les deux taux de succès : «Les révisions proposées par le Parlement ont été approuvées dans la proportion de trois sur quatre. Elles sont, en effet, prudentes, détaillées, longuement préparées. Les révisions proposées par les citoyens ont beaucoup moins de succès. Ce sont, en général, l'oeuvre de minorités qui ne parviennent pas à imposer dans le Parlement. Elles ont été approuvées dans la proportion d'une sur dix.» Page 5 de son mémoire.

D. LA SUISSE (Jean-François Aubert)

13. La Suisse est un Etat fédéral depuis 1848. Elle est composée de vingt cantons et six demi-cantons. Le professeur Jean-François Aubert⁹ traite, dans son mémoire, de la procédure de

14. La Constitution suisse fut totalement révisée en 1874, c'est-à-dire remplacée. Cette Constitution peut maintenant être modifiée de deux façons : (1) par révision totale (remplacement); (2) par révision partielle (amendements). Il n'y a pas eu de révision totale depuis 1874. Par contre, il y a eu plusieurs révisions partielles (119), notamment en 1891, 1977 et 1987.

15. Selon le professeur Aubert, la révision peut être proposée par le Parlement fédéral (à la majorité simple dans les deux Chambres) ou par une «initiative populaire» dûment signée par au moins 100 000 citoyens. Un comité d'initiative est alors mis en place et il a dix-huit mois pour

⁹ Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Neuchâtel.

¹⁰ La procédure de modification de la Constitution suisse comprend six articles qui se lisent comme suit :

Art. 118

La constitution fédérale peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement.

Art. 119

La révision totale a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale.

Art. 120

1. Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la révision totale de la constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque 100 000 citoyens suisses ayant droit de voter demandent la révision totale, la question de savoir si la constitution fédérale doit être révisée est dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non.

2. Si, dans l'un ou dans l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux conseils seront renouvelés pour travailler à la révision.

Art. 121

1. Lorsque l'Assemblée fédérale élabore un contre-projet, trois questions seront soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote. Chaque électeur peut déclarer sans réserve :

1. S'il préfère l'initiative populaire au régime en vigueur.

2. S'il préfère le contre-projet au régime en vigueur;

3. Lequel des deux textes devrait entrer en vigueur au cas où le peuple et les cantons préféreraient les deux textes au régime en vigueur.

2. La majorité absolue est déterminée séparément pour chacune des questions. Les questions sans réponse ne sont pas prises en considération.

3. Lorsque tant l'initiative populaire que le contre-projet sont acceptés, c'est le résultat donné par les réponses à la troisième question qui emporte la décision. Entre en vigueur le texte qui, à cette question, recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons. En revanche, si l'un des textes obtient, à la troisième question, le plus de voix d'électeurs et l'autre, le plus de voix de cantons, aucun des textes n'entre en vigueur.

Art. 123

1. La constitution fédérale révisée ou la partie révisée de la constitution entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des Etats.

2. Pour établir la majorité des Etats, le vote d'un demi-canton compte pour une demi-voix.

3. Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'Etat.

australienne, les projets de modification qui ont pour objet la représentation proportionnelle de tout Etat au Sénat ou à la Chambre des représentants, la diminution du nombre minimum de représentants d'un Etat à la Chambre des représentants, la modification des frontières d'un Etat et l'approbation de la majorité des votants (majorité nationale), de la majorité des électeurs dans la majorité des Etats et de la majorité des électeurs dans l'Etat affecté par les modifications. Toutes les autres modifications constitutionnelles requièrent l'approbation d'une majorité nationale et de la majorité des électeurs dans la majorité des Etats. Le projet de modification constitutionnelle est ensuite soumis au gouverneur général pour la sanction royale.

10. Depuis 1901, des quarante-deux projets de modifications constitutionnelles qui furent soumis à la population, huit ont été ratifiés.

11. Chaque Etat possède sa propre Constitution qui peut être modifiée par une loi adoptée à la majorité simple, absolue, aux deux tiers, ou au moyen d'un référendum. Cependant, comme l'écrit le professeur Zines : «Toute disposition constitutionnelle d'un Etat est, bien sûr, soumise à la Constitution du Commonwealth et à toute loi fédérale valide⁸.»

12. Le professeur Zines remarque aussi que la plupart des pouvoirs du Parlement central ne sont pas exclusifs et peuvent être exercés de façon concurrente par les Etats; en cas d'incompatibilité, cependant, la loi fédérale est prépondérante.

C. L'AUSTRALIE (Leslie Zines)

6. L'Australie est un Etat fédéral depuis 1901. C'est le professeur Leslie Zines⁵ qui a exposé au Comité le fonctionnement de la procédure de modification de la Constitution australienne. L'article 128 de la Constitution australienne⁶ prévoit la procédure à suivre pour modifier la Constitution de l'Australie.
7. Il est à noter, tout d'abord, que seul le Parlement du Commonwealth⁷, qui est composé de deux chambres, est habilité à initier le processus de modification constitutionnelle.
8. Toute modification constitutionnelle doit être adoptée à la majorité absolue par les deux chambres du Parlement du Commonwealth. Si une des deux chambres refuse de donner son accord, ou propose des amendements, à la modification déjà adoptée par l'autre Chambre, cette dernière peut accepter les amendements ou les refuser, mais elle doit adopter de nouveau, à la majorité absolue, les modifications constitutionnelles proposées.
9. Une fois le projet de modification constitutionnelle approuvé par le Parlement du Commonwealth, il est soumis à un référendum. Les majorités référendaires requises varient selon l'objet du projet de modification constitutionnelle. Selon l'article 128 de la Constitution

⁵ Professeur de droit constitutionnel à Australian National University.

⁶ L'article 128 de la Constitution australienne se lit comme suit :

128. La présente Constitution ne pourra être modifiée sauf selon les modalités suivantes :

Le projet de loi portant modification de ladite Constitution doit être adopté à la majorité absolue dans chacune des deux Chambres du Parlement, et sera, deux mois au plus tôt et six mois au plus tard après son adoption par les deux Chambres, soumis dans chaque Etat et Territoire aux électeurs ayant le droit de vote pour l'élection des membres de la Chambre des représentants.

Mais si l'une des deux Chambres adopte ledit projet de loi à la majorité absolue, et que l'autre Chambre le rejette ou ne l'adopte pas, ou l'adopte avec un amendement que n'accepte pas la première Chambre, et si après une période de trois mois la même session ou d'une session suivante adopte à nouveau le projet de loi à la majorité absolue avec ou sans l'amendement qui a été proposé ou accepté par l'autre Chambre, et que cette autre Chambre le rejette, ne l'adopte pas ou l'adopte avec un amendement que la première Chambre n'accepte pas, le gouverneur général peut soumettre le projet de loi tel que proposé en dernier lieu par la première Chambre, avec ou sans les amendements qui ont été par la suite acceptés par les deux Chambres, aux électeurs de chaque Etat et Territoire ayant le droit de vote pour l'élection de la Chambre des représentants.

Lorsqu'un projet de loi est soumis aux électeurs, le vote se déroulera selon les modalités prévues par le Parlement. Mais tant que l'habilitation des électeurs des membres de la Chambre des représentants n'est pas uniforme dans tout le Commonwealth, seule la moitié des électeurs votant pour ou contre le projet de loi sera comptée dans tout Etat où le droit de suffrage est accordé aux adultes.

Et si dans la majorité des Etats, la majorité des votants approuvent le projet de loi, et si la majorité de tous les votants approuvent aussi le projet de loi, il sera présenté au gouverneur général pour obtenir la sanction royale.

Aucune modification entraînant la diminution de la représentation proportionnelle de tout Etat dans l'une ou l'autre des Chambres du Parlement, ou le nombre minimum de représentants d'un Etat à la Chambre des représentants, ou augmentant, diminuant ou modifiant d'une autre manière les frontières de l'Etat, ou touchant d'une quelconque façon les dispositions de la Constitution y afférentes, ne deviendra loi, sauf si la majorité des votants de cet Etat approuve le projet de loi.

Dans le présent article, «Territoire» signifie tout territoire mentionné dans l'article cent vingt-deux de la présente Constitution pour lequel une loi autorisant sa représentation à la Chambre des représentants est en vigueur.

⁷ C'est-à-dire, le Parlement central ou fédéral.

3. Les déclarations de révision doivent répondre à deux conditions. Une condition de forme, soit ajoutées, modifiées ou abrogées; une condition de temps, car le processus de révision ne saurait être permanent. La révision ne peut être que partielle et limitée dans le temps.

4. Les deux chambres nouvellement élues sont convoquées par le Roi pour former une constituante qui procédera à l'opération de la révision. Trois nuances s'imposent, en effet, selon le doyen Delpérée, en effet l'opération de la révision est une procédure facultative, limitée et exceptionnelle. Néanmoins, si l'opération de la révision se poursuit, les deux chambres étudient lesdites dispositions et statuent à la double majorité qualifiée; les deux tiers des membres qui composent chacune des chambres doivent être présents (quorum de présence), et les nouvelles dispositions proposées doivent recueillir les deux tiers des voix exprimées pour être adoptées (quorum de votes). Si les résultats sont positifs, le Roi donne son accord, sanctionne les dispositions (modificatrices, promulgue les dispositions nouvelles et publie l'ensemble des dispositions adoptées qui entrent en vigueur le jour de leur publication.

5. Selon le doyen Delpérée, il s'agit d'un processus de modification assez rigide. Cette rigidité est par ailleurs tempérée par l'avènement de la «loi spéciale». Il ne s'agit pas d'une loi constitutionnelle, mais d'une loi qui sert de complètement à la Constitution. La loi spéciale, même si elle n'a pas de valeur constitutionnelle, doit néanmoins être adoptée à la majorité qualifiée des deux tiers. En somme, elle permet de donner vie à la Constitution. Le doyen Delpérée suggère, enfin, que l'alinéa 5 de l'article 131 de la Constitution belge soit modifié pour qu'il puisse mieux refléter le consensus entre les deux grandes communautés linguistiques belges lors des modifications constitutionnelles, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement. Cette modification pourrait se lire comme suit :

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents et si la majorité des membres de chaque groupe linguistique ne se trouve réunie. Nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés. (Les ajouts sont en italique)⁴.

⁴ Page 15 du mémoire du doyen Delpérée.

A. INTRODUCTION

1. Le Comité a cru bon, dans son rapport, d'exposer succinctement le fonctionnement de la procédure de modification de la Constitution de cinq pays fédéraux en se basant sur les contributions des cinq experts étrangers qu'il a invités, afin qu'il soit mieux en mesure d'apprécier la situation de leur fédération respective. Ces fédérations, qui ont certaines similitudes avec le Canada et dont les expériences pourraient nous être utiles, sont : la Belgique¹, l'Australie, la Suisse, l'Allemagne et les Etats-Unis.

B. LA BELGIQUE (Francis Delpérée)

2. C'est le doyen Francis Delpérée² qui a exposé la procédure de modification de la Constitution belge³. La modification de cette Constitution se déroule en deux étapes distinctes, soit l'initiative de la révision et l'opération de la révision. C'est le pouvoir législatif (le Roi, la Chambre des représentants ou le Sénat) qui met en marche l'initiative de la révision en déposant une proposition de modification qui peut être votée à la majorité simple dans chaque chambre. Lorsque la proposition aboutit à une formulation conjointe de «déclarations de révision», des deux chambres et du Roi, les deux chambres sont automatiquement dissoutes; des élections sont alors déclarées et les chambres sont renouvelées dans les quarante jours.

¹ Il existe une controverse, même en Belgique, quant à savoir si ce pays est bien un Etat fédéral. Certains avancent que c'est un pays en voie de fédéralisation, un Etat quasi fédéral. Le doyen Delpérée dit, dans sa présentation du 2 mai 1991, que la Belgique est un pays de type fédéral. (Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution du Canada, 02/05/91.)

² L'article 131 de la Constitution belge dispose de la procédure de modification et se lit ainsi :

131. Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.

Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.

Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 71.

Ces Chambres statuent de commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la révision.

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents; et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages.

³ Professeur de droit constitutionnel et doyen de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain-La-Neuve.

14. Avant 1982, des audiences publiques n'étaient tenues sur des questions constitutionnelles que si un décret du gouverneur en conseil ou une résolution du Parlement l'exigeait spécifiquement. Il n'existait, au niveau des provinces, aucun mécanisme pour déclencher des audiences publiques. À cette époque, la ratification d'une modification par la législature provinciale n'était pas requise. L'obligation qu'ont les législatures provinciales, depuis cette date, de participer au processus ouvre la voie à la tenue d'audiences publiques au palier provincial.

15. Pour qu'on puisse atteindre encore un plus grand nombre des personnes, il serait souhaitable que les assemblées législatives provinciales tiennent également des audiences publiques sur les éléments d'une entente projetée.

C. NOS RECOMMANDATIONS

Nous recommandons que les règles de procédure du Sénat et de la Chambre des communes soient modifiées de façon à rendre obligatoire la tenue d'audiences publiques parlementaires sur toute proposition de modification de la Constitution initiée par le gouvernement du Canada ou à laquelle le gouvernement du Canada a donné son accord de principe et que les audiences se tiennent suffisamment tôt pour permettre des changements à cette proposition.

Nous recommandons aux législatures des provinces et des territoires de considérer l'adoption de procédures similaires.

13. Pour permettre au plus grand nombre possible de personnes de s'exprimer et s'assurer que la population et les membres de l'organisme chargé de tenir ces audiences soient bien informés, cet organisme pourrait prendre la forme d'une commission ou d'un comité parlementaire auquel pourraient s'adjoindre des groupes de travail sur des éléments particuliers de l'entente projetée.

12. Pour dissiper la crainte que la contribution du public n'arrive trop tard, il serait important que les audiences publiques soient tenues aussitôt que seraient connus les éléments d'une entente probable. De cette façon, les arguments apportés par la population lors de ces audiences pourraient avoir une influence sur le texte de l'entente.

11. En procédant à de telles audiences, le Parlement répondrait à une préoccupation majeure de la population : être entendue sur les sujets qui la concernent. De plus, ces audiences, en autant qu'elles obtiennent une large diffusion, lui permettraient de faire d'une pierre deux coups puisqu'elles lui donneraient l'occasion de continuer à informer la population sur le sujet.

10. Comme une modification à la Constitution risquerait de se répercuter sur la vie des citoyens, il est souhaitable que ceux-ci puissent s'exprimer sur le sujet avant que celle-ci ne soit adoptée. Des audiences publiques devraient, en conséquence, donner à tous ceux qui veulent s'exprimer sur le sujet l'occasion de le faire. De plus, le grand public pourrait assister sur place à ces audiences ou en suivre la télédiffusion.

9. Sans vouloir juger du bien-fondé des commentaires des témoins sur l'échec de l'Accord du lac Meech, il y a lieu de signaler que le Québec avait déjà tenu des audiences publiques, sur le projet d'entente, avant que l'Accord ne soit définitivement rédigé à l'Edifice Langevin en juin 1987. Par contre, c'est après cette entente que le Parlement fédéral et les assemblées législatives des provinces du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de l'Ontario ont tenu des audiences publiques sur la résolution de modification de la Constitution.

B. ANALYSE

8. Les suggestions ont été nombreuses sur le type d'organismes qui devrait tenir les audiences publiques. Les témoins nous ont parlé de commission nationale d'enquête, de comité parlementaire spécial mixte, de comité parlementaire élargi, de comité parlementaire conjoint fédéral-provincial ou d'audiences devant une assemblée consultative. Presque toutes ces suggestions portent sur un type d'organisme qui existe déjà dans notre système parlementaire.

3. Devant quel type d'organisme?

7. De plus, certains témoins se sont dits d'avis que des audiences publiques devraient avoir lieu lorsque la résolution de modification est présentée devant le Parlement et les assemblées législatives provinciales; cette mesure supplémentaire permettrait, selon eux, de s'assurer que la population a eu amplement l'occasion de s'exprimer sur la question.

opinions d'être exprimées auprès d'un même organisme.

dédoublement des audiences sur un même sujet et, de l'autre, on veut permettre au plus grand nombre possible de personnes de se faire entendre. Certains témoins soutiennent aussi qu'en tenant des audiences nationales, on pourrait obtenir une gamme plus complète d'opinions sur le sujet, alors qu'en tenant des audiences dans chaque province, on risquerait de ne pas permettre à toutes les

A. CE QUE NOUS AVONS ENTENDU

1. Nécessité de tenir des audiences publiques

1. Plusieurs témoins ont réclamé la mise en place d'un mécanisme qui permettrait à la population d'exprimer son opinion sur toute proposition de modification de la Constitution. Plusieurs témoins ont attribué l'échec de l'Accord du lac Meech au fait que la population n'a pas pu s'exprimer suffisamment sur cet accord.

2. Les témoins ont dit avoir l'impression d'être laissés pour compte sur des questions importantes qui les concernent directement lorsqu'un accord constitutionnel est conclu exclusivement par les dirigeants politiques fédéraux et provinciaux.

3. Quelques témoins ont précisé que les audiences publiques devraient être télédiffusées. De cette façon, à leur avis, elles rempliraient un double objectif : informer la population et lui permettre de se faire entendre.

4. Selon plusieurs témoins, il est impératif d'adopter des dispositions législatives, réglementaires ou même constitutionnelles pour s'assurer que dorénavant aucune entente en matière constitutionnelle ne pourra être conclue sans que la population n'ait été consultée.

2. À quelle étape du processus?

5. Les expressions utilisées par les témoins à ce sujet ont été nombreuses et diverses; elles font toutefois toutes ressortir la nécessité que la population soit entendue avant que le texte définitif d'un accord constitutionnel ne soit adopté par les dirigeants politiques. Outre qu'ils revendiquent d'être entendus, les témoins veulent s'assurer que leurs opinions seront prises en compte lorsque sera venu le temps de conclure une entente. Pour qu'elles puissent avoir une quelconque influence sur le processus, les audiences publiques doivent, selon les témoins, avoir lieu le plus tôt possible dans le processus de modification.

6. En conséquence, les témoins trouvent nécessaire que des audiences publiques soient tenues sur tout projet d'entente constitutionnelle. Les témoins divergent d'opinion quant à savoir si seul le gouvernement ou le Parlement fédéral devrait tenir de telles audiences ou si les gouvernements

n'aurait pas un caractère tout à fait légitime aux yeux du public. Les gens veulent avoir l'impression de participer véritablement à la prise de décisions constitutionnelles et, ce qui est peut-être plus important encore, d'exercer une influence réelle. Or, nous croyons que seul un organisme élu pourrait donner cette impression aux Canadiens. Mais comme nous l'avons dit précédemment, nous ne sommes pas convaincus de la nécessité de tenir des élections distinctes pour créer une assemblée constituante. On risquerait en ce faisant de doubler simplement ce qui se fait déjà dans le cadre du processus électoral.

49. Le mécanisme dont a aujourd'hui besoin le Canada doit comporter la recherche d'un équilibre entre les intérêts particuliers et l'intérêt général. Notre étude des mécanismes qui s'écarteraient fondamentalement de ceux qui sont utilisés actuellement ne nous a pas convaincus qu'un changement radical nous permettrait d'atteindre ce grand objectif. Selon nous, les Canadiens doivent rechercher systématiquement le juste équilibre des intérêts de tous et de chacun à l'intérieur du système actuel.

E. NOS RECOMMANDATIONS

Nous recommandons:

- a) que le Comité parlementaire qui sera incessamment établi par les deux chambres du Parlement pour réviser les propositions de réforme constitutionnelle du gouvernement du Canada, soit composé de membres du Sénat et de la Chambre des communes, d'un nombre suffisant pour être représentatif de la population canadienne;
- b) que le Comité parlementaire crée, en consultation avec les autorités autochtones, un groupe de travail spécial pour étudier les questions qui concernent les peuples autochtones, lequel comprendrait des représentants des peuples autochtones et serait présidé par un membre du Comité parlementaire;
- c) que le Comité parlementaire crée des groupes de travail semblables dans d'autres domaines, s'il le juge approprié, et que chacun de ces groupes de travail soit présidé par un membre du Comité parlementaire; et
- d) que, dans la mesure où il le juge approprié, le Comité tienne des audiences conjointes avec d'autres comités qui auront été établis par les gouvernements ou les législatures des provinces et des territoires.

- décisions concrètes, au sujet de la Constitution ou de toute autre loi, selon le cas. Ce passage des idées aux actes exige la représentation politique, soit une représentation faite par des gens conscients des valeurs et des priorités de ceux qu'ils représentent.
42. Il nous faut donc en conclure qu'une assemblée constituante élue ne représenterait pas une amélioration par rapport aux organismes élus existants. Elle finirait par leur ressembler tellement qu'elle s'avérerait une dépense inutile ou ne serait pas aussi en mesure qu'eux de concilier l'engagement envers des principes et l'art subtil de façonner un consensus.
- ## B. CONCLUSIONS
43. Nos arguments jusqu'à maintenant nous ont fait rejeter les deux variantes de l'assemblée constituante qui diffèrent le plus sensiblement des arrangements actuels, en l'occurrence : les assemblées nommées formées de représentants des divers groupes linguistiques, ethniques, sociaux, professionnels et autres dont se compose la société canadienne; et les assemblées élues, formées de personnes dont la plate-forme électorale serait impartiale et spécifiquement constitutionnelle.
44. Les arguments que nous avons invoqués. Ils définissent les caractéristiques qui devraient être celles de tout nouveau mécanisme d'élaboration des propositions constitutionnelles au Canada, que les Canadiens optent ou non pour l'assemblée constituante.
45. Dans un premier temps, le mécanisme dont le Canada a besoin maintenant doit de toute évidence mieux tenir compte de la diversité des Canadiens que les négociations des premiers ministres. Nous avons soutenu, plus haut, que la façon adéquate d'en tenir compte est de placer des représentants de groupes minoritaires dans une position où ils peuvent définir les intérêts particuliers de leurs groupes, et recevoir une réponse.
46. Les comités parlementaires et législatifs ont toujours consacré beaucoup de temps — certains diraient même une partie disproportionnée de leur temps — à l'écoute de divers groupes minoritaires. Nous croyons qu'ils ont pleinement raison de le faire, étant donné la tendance inhérente de la majorité démocratique à enterrer, ou à ne pas entendre, la voix des minorités.
47. Le point que nous voulons soulever ici est que la représentation de ces intérêts est souvent laissée au petit bonheur et dictée autant par l'emploi du temps des comités que par un plan d'ensemble. Nous croyons qu'il serait toutefois possible de régler ce problème en adoptant une approche mieux définie de la participation des peuples autochtones et des groupes minoritaires. Celle-ci pourrait comporter la désignation, en consultation avec ces groupes, d'organismes consultatifs qui serviraient les intérêts des peuples autochtones et des groupes minoritaires en permanence et suivraient de près la prise de décisions au sein de l'organisme constituant, de manière à cerner les questions qui les intéressent précisément. Une autre solution consisterait dans ce cas-ci à consacrer, dans le cadre des délibérations de l'assemblée constituante, des audiences à l'étude de questions présentant un intérêt particulier pour certaines minorités. Il y aurait ainsi plus de chance que ces questions retiennent l'attention des médias et du public.
48. Nous croyons, en outre, que le mécanisme dont a actuellement besoin le Canada doit comporter la participation de personnes choisies par la population comme représentants politiques. Cette conclusion découle avant tout de notre conviction que des assemblées nommées

3. Participation

36. Un deuxième argument de poids qu'on a invoqué en faveur de l'assemblée constituante est qu'elle contribuerait à donner aux Canadiens le sentiment de participer à la réforme constitutionnelle. Cet argument vient surtout des défenseurs d'une assemblée élue, qui soutiennent : a) que la participation de la population serait assurée par l'élection directe de membres impartiaux aux assemblées en fonction de leurs vues constitutionnelles et de leurs valeurs, et b) que les membres élus à la seule fin de réviser la Constitution exprimeraient davantage les vues des électeurs que, par exemple, des hommes ou femmes politiques élus en fonction du programme général de leur parti.

37. Les deux arguments que nous venons de résumer n'ont pas réussi à nous convaincre. Nous mettons en doute l'idée que des élections à une assemblée constituante donneraient au grand public l'impression de participer à ses délibérations subséquentes, et ce, pour deux raisons. D'abord, le seul fait de voter pour quelqu'un ne donne pas l'impression de participer aux délibérations à laquelle prend part ce représentant, surtout si les décisions prises ne traduisent pas les opinions qu'on entend. Si le vote donnait un sentiment de participation, alors la population aurait dû se sentir partie de l'Accord du lac Meech, puisque les négociations y étaient menées par des législateurs élus.

38. Qui plus est, il nous semble irréaliste de croire que pareilles élections pourraient être impartiales. Les partis politiques ont des engagements constitutionnels fermes et des organisations à leur disposition. Même s'il leur était interdit de prendre officiellement part à de telles élections, leur participation officielle au nom de candidats défendant les mêmes idées qu'eux serait inévitable. Si, en outre, la participation des hommes ou femmes politiques élus était interdite, comme de nombreux témoins l'ont proposé, leur place serait fréquemment prise par des activistes et des militants à l'esprit de parti encore plus prononcé que maints politiques.

39. La deuxième partie de l'argument résumé ci-dessus ne nous a pas convaincus non plus que l'élection de gens en fonction de leurs vues constitutionnelles précises améliorerait la représentation et la prise de décisions. À notre avis, elle serait plutôt susceptible de nuire et à l'une et à l'autre. Les gens élus pour leurs vues constitutionnelles ne pourraient satisfaire le désir de négociation et de compromis de l'électorat. Par contre, les représentants élus pour les valeurs générales qu'ils chérissent et leur volonté de participer à des négociations sur des questions précises, ne seraient en rien différents des politiques élus dans le cadre d'élections générales.

40. Les gens les plus susceptibles de se présenter aux élections à une assemblée constituante pourraient fort bien être ceux qui ont les idées les plus arrêtées, donc les moins enclins à faire des compromis. De plus, le fait qu'une assemblée constituante ne serait élue qu'une seule fois et que ses membres n'auraient pas à rendre compte aux électeurs de leur contribution (ou absence de contribution) à l'établissement d'un consensus pourrait fort bien entraîner une plus grande rigidité encore. Si, au contraire, l'absence de responsabilité favorisait la souplesse, elle démentirait les avantages recherchés par des élections portant précisément sur des questions constitutionnelles.

41. Nous ne croyons pas qu'il serait souhaitable d'axer des élections sur des vues constitutionnelles précises. De nombreux Canadiens n'ont pas de vues arrêtées et ils se sentent plus à l'aise de faire connaître leurs valeurs et leurs préférences en exerçant leur droit de vote dans le cadre du processus existant. C'est aux élus qu'il revient de traduire ces valeurs et ces préférences générales en des

peuvent être représentées que par leurs semblables, et il donnerait lieu à une assemblée structurée soigneusement de manière à inclure des représentants des minorités, de groupes d'hommes ou de femmes, de groupes socio-économiques et d'autres éléments de la réalité canadienne.

31. Nos réserves face à cette approche est qu'elle suppose que la représentation politique doit englober la représentation sociologique : soit que seuls les membres d'un groupe donné peuvent prendre la parole en son nom. Notre expérience de la politique en tant qu'élus nous porte à croire qu'il existe, au contraire, de profondes divisions au sein des groupes socio-économiques sur les valeurs politiques et les questions d'orientation. Aucun homme blanc d'âge moyen ne peut prétendre représenter, politiquement, tous les hommes blancs d'âge moyen, parce que ces derniers sont incapables de s'entendre sur quelque question politique que ce soit. Il en va de même pour tout autre groupe, que son association soit fondée sur l'appartenance au même sexe, ethnie, profession, niveau de revenu ou tout autre attribut sociologique commun.

32. La seule personne qui puisse en représenter une autre, politiquement, est celle qui croit globalement aux mêmes valeurs politiques et aux mêmes engagements fondamentaux. Nous avons besoin, à notre avis, d'une meilleure représentation politique à l'intérieur de notre processus constitutionnel. Nous n'avons pas besoin de remplacer la représentation politique par une autre forme de représentation qui, inévitablement, ne transposerait pas aussi bien les valeurs fondamentales des Canadiens dans les règles du jeu politique ou la réalité constitutionnelle.

33. Loin de nous l'idée que la sociologie n'a rien à voir avec la politique. Il est raisonnable de supposer que les gens dont les valeurs se fondent sur leur expérience de minorités ethniques, de défavorisés économiques ou de membres de groupes d'intérêt trouvent plus convaincant, dans l'ensemble, des représentants qui ont vécu les mêmes expériences qu'eux. Par conséquent, un processus de représentation politique dominé par les membres d'un groupe social, économique ou autre peut à juste titre semer le doute. Cela ne veut pas dire, toutefois, que le simple amalgame de représentants de groupes socio-économiques, et ethniques, d'hommes ou de femmes, de professionnels et d'autres intéressés suffirait à assurer la représentation politique.

34. Loin de nous, également, l'idée que les intérêts des minorités ne devraient pas être défendus. Les groupes minoritaires ont des intérêts particuliers qu'on peut facilement perdre de vue dans l'exercice d'une démocratie où la volonté de la majorité s'impose. Les représentants des groupes minoritaires sont des porte-parole crédibles de ces groupes d'intérêt. Il importe de trouver des moyens d'assurer qu'ils puissent s'exprimer et obtenir une réponse adéquate lorsqu'une modification constitutionnelle risque de porter atteinte à leurs intérêts. Cela ne veut pas dire pour autant que les représentants des groupes minoritaires défendent nécessairement les vues et valeurs politiques plus larges des minorités ou qu'ils devraient jouer le rôle de représentants politiques de ces groupes dans les décisions constitutionnelles.

35. Nous rejetons donc, en principe, les modèles d'assemblée constituante qui reposent uniquement sur des systèmes élaborés de représentation, conçus pour reproduire la réalité de la société canadienne dans un forum constitutionnel. Nous sommes en outre d'accord avec certains de nos témoins pour dire que ces modèles comporteraient de graves problèmes pratiques. À notre avis, ils susciteraient à l'égard de la représentation des attentes bien plus grandes que celles qu'inspirent les formules plus courantes, des attentes qu'il serait presque impossible de satisfaire.

24. Des témoins que la partisanerie préoccupe ont fait valoir que des assemblées qui se révéleraient de simples tribunes consacrées aux classiques débats partisans perdraient toute légitimité aux yeux de la population. Ces conclusions ont été reprises par des témoins qui ne croient pas que des assemblées permettraient au public d'avoir le sentiment de participer à la rédaction d'une constitution. On nous a rappelé que les assemblées regrouperaient inévitablement les élites —élues ou nommées— et que la proportion de la population qui participerait effectivement à une assemblée serait infime. Selon les témoins, le résultat en serait que le grand public non seulement serait, mais se sentirait, exclu du processus décisionnel.

C. NOTRE ANALYSE

25. Nous avons bien soupesé les arguments que nos témoins nous ont présentés sur les assemblées constituantes. Nous en avons conclu qu'un comité parlementaire, structure de façon appropriée, peut reproduire, à l'intérieur du système actuel, les caractéristiques souhaitables d'une assemblée constituante et en éviter les inconvénients. Un tel comité peut notamment fournir aux Canadiens un mécanisme représentatif, sensible et responsable de réforme constitutionnelle. Nous dirons ici comment nous en sommes arrivés à cette conclusion et formulons une recommandation précise.

1. Considérations préliminaires

26. Comme nous l'avons vu précédemment, l'idée d'une assemblée constituante évoque différentes choses pour différentes personnes. Un thème commun est cependant revenu dans la plupart des exposés qui nous ont été présentés sur les assemblées constituantes. Il a surtout transpiré dans les observations des témoins qui se sont contentés de dire qu'une assemblée constituante serait utile à ce stade-ci ou que sa nécessité pouvait être démontrée.

27. Ce thème commun est la désillusion de la population face au processus de négociation entre premiers ministres qui a abouti à l'Accord du lac Meech, et la conviction qu'il importe de trouver des mécanismes différents. Tous les modèles d'assemblée constituante qui nous ont été proposés ont une chose en commun : ils ne suscitent pas, comme de nombreux témoins l'ont déploré, la prise de décision à huis clos par «onze hommes de race blanche». C'est là, nous le croyons, l'essentiel de l'appel lancé.

28. Cela nous amène à tirer une conclusion préliminaire. L'insatisfaction de la population face à la procédure actuelle de modification de la Constitution est tellement grande que toute nouvelle proposition, si valable soit-elle, serait rejetée d'emblée si la population avait l'impression qu'elle est l'aboutissement des négociations de onze premiers ministres concluant des ententes à huis clos. Le Canada doit aujourd'hui trouver un moyen d'apporter des modifications à sa Constitution qui tienne davantage compte des vues de la population et se prête mieux à un examen public.

29. L'assemblée constituante est-elle le meilleur moyen de proposer des modifications? Notre réponse à cette question cruciale s'appuie sur deux points : la représentation et la participation.

2. Représentation

30. L'un des principaux arguments invoqués en faveur des assemblées constituantes est qu'elles seraient composées d'un échantillon représentatif de la société canadienne et assureraient donc une meilleure représentation que d'autres mécanismes. Cet argument repose sur l'idée que les gens ne

sont particulièrement fiers, sont le produit d'initiatives passées des premiers ministres. Des témoins ont cité les régimes de retraite du Canada et du Québec ainsi que l'assurance-chômage, comme exemples de programmes qui résultent de modifications constitutionnelles antérieures. Certains nous ont aussi fait remarquer que les premiers ministres sont généralement parvenus à se mettre d'accord, une fois réunis, et que l'échec du lac Meech ne découlait pas de leur incapacité de parvenir à un consensus.

18. Mais l'opposition de nos témoins à des assemblées constituanes ne venait pas surtout de ce qu'ils préféreraient des négociations entre premiers ministres. La plupart de ceux qui s'opposaient à ces assemblées invoquaient leurs inconvénients éventuels. Un de ces inconvénients est le temps qu'il faudrait pour créer une assemblée et mener ses travaux à bien. On nous a rappelé qu'il était urgent d'avancer des propositions constitutionnelles si nous voulons respecter l'échéance de 1992 fixée par le Québec.

19. On nous a également dit que d'autres problèmes pratiques, susceptibles d'annuler tout avantage que présenterait une assemblée constituante se poseraient. On accueillait avec beaucoup de scepticisme les avantages anticipés par les tenants des assemblées. Différents témoins ont soutenu, de façon plus catégorique, que des inconvénients prévisibles rendraient ces assemblées totalement impraticables.

20. Les problèmes pratiques soulevés par nos témoins variaient selon le modèle d'assemblée constituante. On nous a affirmé que toute tentative de rendre une assemblée représentative d'un échantillonage de la société canadienne par la nomination de représentants de minorités, de groupes d'intérêts et de groupes professionnels se heurterait à de multiples problèmes. Il serait plutôt ardu de déterminer quels groupes et quels intérêts méritent d'être représentés, sans susciter des critiques sans fin de la part des groupes exclus. D'après ces témoins, toute tentative de création d'une assemblée constituante pourrait ainsi déboucher simplement sur un type nouveau, totalement inutile, de conflits constitutionnels.

21. Certains témoins ont prétendu qu'une tentative de ce genre se heurterait également à des problèmes lorsqu'il s'agirait de fixer le nombre de sièges attribués aux différents groupes dans l'assemblée. Cela aurait pour effet de compromettre la légitimité de cette entité, avant même que ses travaux commencent, et d'entraver le consensus par des querelles sur la représentation.

22. Parlant des assemblées constituanes élues dans le seul but de rédiger des propositions constitutionnelles, certains témoins se sont interrogés sur leur utilité. On a fait valoir que ces assemblées ne feraient que dédoubler les assemblées législatives actuelles et qu'il ne servirait donc à rien d'en créer. Ce point a été souvent mentionné au sujet du rôle des partis politiques. On a prétendu que les partis joueraient inévitablement un rôle de premier plan dans l'élection d'une assemblée constituante et que la partisanerie politique influencerait sur les décisions prises par ces assemblées.

23. D'autres témoins, qui envisageaient des élections relativement exemptes de partisanerie, ont insisté sur les questions constitutionnelles mais étaient encore pessimistes sur les résultats probables. Selon eux, les gens élus à ces assemblées à cause de positions constitutionnelles précises ne seraient pas mandatés pour faire des compromis et ne parviendraient donc à aucun consensus. De façon plus générale, les témoins sceptiques à l'égard des assemblées élues ont fait ressortir que celles-ci seraient moins responsables devant le public que les législatures, car il s'agirait de corps publics occasionnels, dont les membres n'auraient pas à se faire réélire.

11. Selon leur perception personnelle d'une assemblée constituante, ces partisans insistent à des degrés divers sur cinq avantages plus précis. Ils prétendent, premièrement, qu'une assemblée constituante serait plus représentative de la société canadienne que les réunions des premiers ministres et permettrait donc de mettre au point des modifications qui tiennent compte davantage des besoins et désirs du public. Cet argument se conjugue parfois à l'idée de structurer délibérément une assemblée de façon à y retrouver tous les éléments de la société canadienne, et notamment les minorités linguistiques et culturelles, les principaux groupes d'intérêts socio-économiques et les peuples autochtones.

12. On a soutenu, en second lieu, que les Canadiens se sentent exclus des décisions critiques prises au cours de l'élaboration des propositions d'amendement. Une assemblée constituante, a-t-on fait valoir, susciterait un sentiment de participation. Cet argument, mis de l'avant par ceux qui réclament une assemblée élue, est aussi apparu dans les observations des témoins pour qui une assemblée ouverte au public et aux médias, et comportant des audiences publiques, ferait naître un sentiment de participation chez tous les Canadiens.

13. D'aucuns ont fait valoir, en troisième lieu, que la partisannerie entrave à la fois la représentation et le consensus, de sorte qu'une assemblée constituante remédierait à ces problèmes en encourageant la prise de décision dans une ambiance non partisane. Les témoins qui ont insisté sur les dangers de la partisannerie préconisaient souvent, dans leurs propositions, d'interdire la présence de politiciens élus à l'assemblée constituante.

14. On a fait ressortir, en quatrième lieu, qu'en conjuguant la représentativité, la participation du public, et une prise de décisions exempte de partisannerie on légitimerait les propositions d'une assemblée constituante aux yeux de la population canadienne. Cet argument accompagnait souvent les critiques formulées à l'égard d'un processus de modification constitutionnelle qui repose sur les négociations entre premiers ministres.

15. On a finalement fait valoir qu'une assemblée constituante serait bien adaptée à la complexité de la tâche. Elle serait établie dans le seul dessein de mettre au point des modifications constitutionnelles, ce à quoi ses membres travailleraient exclusivement de façon continue. On a mentionné que ces constituants ne seraient pas astreints aux multiples responsabilités des élus.

b. Les arguments contre

16. Nos témoins ne se rangeaient pas tous derrière ces arguments, cependant. Beaucoup d'entre eux n'ont fait de commentaires sur aucun genre d'assemblée constituante et se sont concentrés sur d'autres aspects du processus de modification. Ceux qui étaient explicitement opposés à ces mécanismes se subdivisent en deux groupes : les uns favorisaient les négociations entre premiers ministres qui ont été le mécanisme principal de modifications dans le passé, et les autres des solutions hybrides comportant des interventions de premiers ministres et des audiences législatives. Nous traitons au chapitre VI de cette deuxième formule, en nous arrêtant plus particulièrement aux avantages des audiences publiques.

17. Nous avons entendu exposer deux arguments fondamentaux en faveur des négociations constitutionnelles entre premiers ministres. On nous a rappelé que plusieurs réalisations du gouvernement canadien, tant en matières constitutionnelles que de programmes, dont les Canadiens

1. Propositions

5. Les propositions que nous avons reçues indiquent clairement que l'idée d'une assemblée constituante a des significations fort différentes et parfois incompatibles, d'une personne à l'autre. Certains témoins réclamaient une assemblée élue au suffrage direct, lors d'élections où les candidats défendraient leurs principes constitutionnels, dans des circonscriptions déjà établies ou qui seraient conçues spécialement à cette fin.

6. D'autres préconisaient une assemblée nommée, en recommandant généralement de donner le pouvoir de nommer les délégués soit aux gouvernements (fédéral et provinciaux) ou aux assemblées législatives (fédérale et provinciales), soit aux peuples autochtones et à des groupes d'intérêts particuliers, représentant divers secteurs de la société canadienne, comme les groupes linguistiques, multiculturels et religieux, les défenseurs, les groupes professionnels, les groupes d'intérêts économiques comme les gens d'affaires et les syndicats. Certains ont recommandé une autre formule où les candidats seraient nommés par des groupes d'intérêts spéciaux ou des législateurs, puis choisis par les gouvernements ou les législatures (ou, dans un cas, au hasard).

7. D'autres témoins ont proposé des formules hybrides. Il s'agissait, dans la plupart des cas, d'assemblées composées à la fois de délégués élus et nommés. Les partisans de cette formule prétendaient souvent qu'elle conjugait les meilleurs éléments des deux composantes : la responsabilité politique et une participation élargie.

8. Les opinions des témoins divergeaient grandement sur les autres caractéristiques d'une assemblée constituante. Pour certains, l'assemblée constituerait la plus efficace regroupement tout au plus une vingtaine ou une trentaine de personnes, à peine plus qu'un comité parlementaire. Pour d'autres, comme sa valeur viendrait de sa fidélité à refléter la diversité canadienne, cette assemblée devrait comprendre au moins plusieurs centaines de personnes. Si, pour certains témoins, les décisions devraient se prendre dans tous les cas à la simple majorité des voix, d'autres préconisent des doubles majorités, des majorités régionales, ou des pluralités de plus de 50 p. 100.

2. Principes

9. Comme la notion d'une assemblée constituante diffère selon les personnes, il n'est pas étonnant qu'on ait évoqué des raisons fondamentalement différentes pour plaider en leur faveur. Ces arguments nous permettent d'évaluer le mérite relatif des différents modèles d'assemblée constituante afin de décider s'il y a lieu, ou non, d'en créer une.

a. Les arguments pour

10. Les partisans des assemblées constituantes ont fait valoir, de manière générale, que l'étendue du mécontentement actuel des Canadiens dans ce domaine nécessite un examen global de la Constitution. Cela ne manquera pas, selon eux, de soulever toute une gamme de questions très controversées. L'assemblée constituante est perçue comme un moyen efficace de dégager le consensus nécessaire entre les options constitutionnelles en encourageant la compréhension, la négociation et les compromis.

1. Presque tous les témoins voulaient remanier le processus de modification constitutionnelle dans sa phase initiale, au moment de la formulation des propositions. Les opinions se partageaient principalement entre une simple réforme du processus traditionnel de négociations entre les premiers ministres, ou son remplacement par une formule fondamentalement différente.

2. La solution de rechange au fédéralisme exécutif qu'on a le plus souvent évoquée, et de loin, est une forme d'assemblée constituante ou de convention constitutionnelle¹. Nos audiences nous portent même à croire que l'idée d'une assemblée constituante s'est enracinée dans la pensée politique canadienne depuis l'échec, l'an dernier, de l'Accord du lac Meech. Il y a un an à peine, il n'en était presque jamais question dans les débats publics et même les adversaires les plus féroces du processus de négociation du lac Meech à l'époque n'en évoquaient pas la possibilité. Mais aujourd'hui l'idée d'un forum de ce genre, est partout dans les médias, comme elle s'est retrouvée aussi dans les témoignages que nous avons entendus ou reçus.

A. DE QUOI S'AGIT-IL?

3. Les assemblées constituantes sont des réunions de personnes chargées de rédiger des constitutions ou, beaucoup moins souvent, de mettre au point des modifications aux constitutions existantes. On fait parfois une distinction entre deux types d'assemblée. L'une est composée de délégués choisis dans la population en général. Invariablement appelée assemblée constituante, elle regroupe des personnes qui sont soit élues directement, soit nommées d'une façon ou d'une autre. L'autre regroupe des législateurs élus. On l'appelle parfois «convention constitutionnelle».

4. À quelques exceptions près, nos témoins ont utilisé l'expression «assemblée constituante» dans un sens général qui englobait les deux types d'assemblée. Cela vient peut-être, en partie, de ce que plusieurs d'entre eux avaient à l'esprit, comme modèle, la récente commission Bélanger-Campeau, au Québec, qui comportait à la fois des politiciens élus et des personnes nommées pour représenter les principaux groupes socio-économiques. Une définition générale de l'assemblée constituante est utile, à notre sens, parce qu'elle n'exclut du débat aucune possibilité importante. Cela nous permet, dans ce chapitre, d'envisager des assemblées, des conventions et des formes hybrides comportant des éléments des deux.

¹ Les deux assemblées constituantes qu'on mentionne le plus souvent sont la convention américaine de Philadelphie (1787) et celle de Charlottetown—Québec—Londres (1864-66) alors que toutes les deux étaient composées de législateurs et des parlementaires.

2. Un référendum facultatif autorisé par une législation fédérale

57. Nous avons préconisé qu'il ne faut pas enchaîner le principe du référendum dans la Constitution canadienne. On devrait lui laisser son caractère facultatif actuel. Le fédéral ou les provinces pourraient y recourir à loisir, puisque le droit canadien ne l'interdit pas actuellement. Une simple loi suffit, soit du Parlement, soit des législatures, dans le respect du partage des compétences législatives. Cette situation prévaut depuis 1867.

58. Notre démocratie est de type parlementaire; notre gouvernement est responsable devant les élus du peuple; une Charte des droits et libertés, enchaînée dans notre Constitution, protège nos droits individuels et nos droits démocratiques. Chaque ordre de gouvernement est libre de faire appel à la démocratie directe pour les lois qui relèvent de sa compétence.

59. Le gouvernement fédéral du Canada a annoncé qu'ils feraient des propositions de fédéralisme renouvelé au début de septembre. Un Comité parlementaire mixte du Sénat et de la Chambre des communes doit visiter les capitales provinciales et territoriales pour recueillir l'avis des Canadiens et des autres comités, et faire rapport au plus tard en février 1992. Ces initiatives nous apparaissent heureuses.

60. Les autorités fédérales, à notre avis, devraient déposer devant le Parlement canadien un projet de loi sur le référendum.

61. Ce référendum serait facultatif. Il appartiendrait aux autorités d'y recourir selon les besoins. Vu la nature hétérogène du pays, à notre avis, le projet de loi devrait stipuler une double majorité, une majorité nationale et une majorité dans chacune des quatre régions.

62. Ce référendum ne changerait pas la Constitution du Canada: son résultat aurait une valeur politique, non juridique. Il ne lierait pas les deux ordres de gouvernement mais ce serait un message éloquent.

D. NOS RECOMMANDATIONS

Nous recommandons qu'une loi fédérale soit adoptée, laquelle permettrait, à la discrétion du gouvernement fédéral, la tenue d'un référendum consultatif sur une proposition constitutionnelle dans le but, soit de confirmer l'existence d'un consensus national, soit de faciliter l'adoption des résolutions de modifications requises. Le référendum devrait requérir une majorité nationale et une majorité dans chacune des quatre régions (Atlantique, Québec, Ontario, Ouest).

Les Territoires pourraient participer au référendum après avoir indiqué à quelle région ils seront joints pour le calcul des majorités régionales.

50. À ce chapitre, les discussions ont porté surtout sur la ou les majorités requises lors de la tenue d'un référendum: majorité nationale, régionale, provinciale, majorité simple ou qualifiée. Les témoins ont évoqué plusieurs possibilités, allant de la majorité simple à l'échelle nationale à une combinaison de majorités.

51. Pour ceux et celles qui préconisent une majorité simple, il suffit qu'une option recueille 50 % des voix plus une à l'échelle nationale pour triompher. Pour ceux qui préconisent une majorité qualifiée, ce pourcentage n'est pas suffisant; on a fait référence à plusieurs reprises à 66 %.

52. À plusieurs reprises, on a mentionné la nécessité de recourir à une majorité double et même multiple.

53. Voici les genres de majorité auquel les témoins ont fait référence :

- majorité à l'échelle nationale et majorité au Québec;
- majorité à l'échelle nationale et majorité dans au moins deux tiers des provinces représentées tant au moins 50 p. 100 de la population, suivant la formule générale de modification de la Constitution actuellement en vigueur;
- majorité à l'échelle nationale et majorité dans la majorité des provinces;
- majorité à l'échelle nationale et majorité dans chacune des régions suivantes : le Québec, l'Ontario, l'Atlantique et l'Ouest;
- majorité à l'échelle nationale et majorité dans cinq régions : le Québec, l'Ontario, l'Atlantique, les Prairies et la Colombie-Britannique.

54. Selon certains témoins, dans la définition des régions, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon sont tantôt désignés comme une région supplémentaire, tantôt joints, séparément ou ensemble, à la Colombie-Britannique ou aux provinces des Prairies.

C. ANALYSE

55. Notre analyse portera sur deux points : 1. Un référendum de ratification enchaîné dans la Constitution; 2. Un référendum facultatif autorisé par une législation fédérale.

1. Un référendum de ratification enchaîné dans la Constitution

56. Un référendum obligatoire pourrait remplacer la ratification des modifications constitutionnelles par le Parlement fédéral et les législatures provinciales. Un tel référendum, à cause de la nature hétérogène du Canada, ne pourrait être à majorité nationale. Il réclamerait des majorités régionales (Atlantique, Québec, Ontario, Ouest). Nous croyons cependant qu'à ce moment-ci de notre histoire nous ne devons pas enchaîner le référendum de ratification dans la Constitution.

42. Selon certains la question devrait être formulée pour être comprise facilement par la population. Pour d'autres, la seule formulation possible est l'énoncé de la proposition, suivi d'une question précise, comme par exemple : «Êtes-vous d'accord avec cette proposition?».

c. Financement

43. Les témoins ont presque tous mentionné que les dépenses liées à la campagne référendaire devraient être surveillées strictement, et même limitées. Le but visé est d'éviter tout déséquilibre entre les groupes qui ont beaucoup de moyens et d'argent et qui, par conséquent, peuvent intervenir avec plus de force dans le processus et ceux qui ne disposent pas de telles ressources⁹.

44. Certains témoins ont même parlé de financement public de la campagne référendaire, ce qui pourrait se faire, selon eux, en adaptant les dispositions législatives actuelles sur les campagnes électorales. Pour justifier ce recours aux fonds publics, ils soutiennent que les questions constitutionnelles sont si importantes pour les Canadiennes et les Canadiens qu'il est tout à fait normal que la collectivité assume les coûts de la consultation ou de la ratification. De plus, a-t-on mentionné, si la suggestion des «comités parapluies» était retenue, il faudrait que chacun d'eux soit financé à parts égales.

d. Campagne référendaire

45. La campagne référendaire est l'un des principaux sujets de préoccupation des témoins qui nous ont parlé de référendum. On nous a fait observer à plusieurs reprises qu'il faut contrôler la campagne référendaire soit en en réglementant le financement (ce que nous avons discuté précédemment), soit en établissant des «comités parapluies».

46. Les comités parapluies seraient en fait des organismes de supervision pour chacune des réponses possibles à la question du référendum. Pour participer à la campagne, il faudrait obligatoirement s'associer à l'un de ces comités.¹⁰

47. Les témoins sont d'avis en général que l'organisme responsable de l'organisation des élections fédérales devrait prendre en charge la tenue des référendums et qu'il devrait exercer sur les campagnes référendaires le même contrôle qu'il exerce sur les campagnes électorales législatives.

e. Information lors d'un référendum

48. Au moment d'une campagne référendaire, l'information qui circule sur le sujet est primordiale. Certains témoins ont plaidé pour une stricte réglementation, et d'autres, par contre, pour une totale liberté d'expression.

49. Sur la possibilité que la population ne soit pas informée adéquatement, des témoins nous ont dit que si l'information laisse à désirer au début d'une campagne référendaire, elle finit par devenir suffisante à la fin pour que le public se prononce en toute connaissance de cause. Selon ce point de vue, le débat entraîne les partis politiques et les autres intervenants à éclairer la population sur le fond du problème et sur la question.

⁹ La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis se penche actuellement sur la question de l'implémentation des tiers dans une campagne électorale. Pour ceux que la question intéresse, il serait important de prendre connaissance éventuellement des recommandations de cette Commission.

¹⁰ Lors de la campagne référendaire de 1980 au Québec, les tenants du «oui» et les tenants du «non» étaient tenus de s'associer au comité parapluie de l'option qu'ils voulaient défendre pour pouvoir participer à la campagne.

de la modification, car il constituerait la procédure d'adoption ou une partie de celle-ci. Certains ont ajouté qu'on pourrait envisager la ratification d'une modification suivant la procédure de modification actuelle et ensuite un référendum servirait de confirmation.

8. Délai pour la tenue d'un référendum

36. Plusieurs témoins nous ont rappelé que le délai entre la proposition et la tenue du référendum devrait répondre à deux critères précis. Il devrait être assez long pour permettre un débat adéquat et assez court pour que l'intérêt de la population se maintienne. Le délai pourrait être fixé aussi en fonction de l'importance de la question soumise au référendum.

2. Organisation et déroulement du référendum

37. Outre les discussions sur le principe, il a été question également de l'organisation et du déroulement du référendum.

a. Constitutionnalisation du référendum ou adoption d'une loi fédérale

38. Alléguant qu'il s'agit d'une étape du processus de modification, certains témoins ont mentionné que le référendum doit faire partie de la procédure de modification elle-même. D'autres ont prôné une plus grande souplesse et se sont dits d'avis que les modalités du référendum devraient être fixées par une loi fédérale, sans que le principe du référendum ne soit enchaîné dans la Constitution.

39. Les témoins qui sont contre l'enchâssement du référendum dans la procédure de modification font valoir qu'il faudrait, dès lors, y recourir à chaque proposition de modification, peu importe que le sujet s'y prête ou non. Soumettre à un référendum des modifications mineures ou purement techniques n'en vaudrait pas la chandelle.

40. Les tenants des deux thèses s'entendent généralement pour dire que les détails administratifs du référendum devraient être précisés dans une loi fédérale.

b. Rédaction de la question référendaire

41. Certains témoins soutiennent que le libellé de la question est d'une importance telle qu'il devrait obtenir l'aval du Parlement et des législatures provinciales. Nous avons eu droit cependant à plusieurs suggestions sur la procédure à suivre pour rédiger la question référendaire :

— adoption de la question suivant la procédure habituelle d'adoption d'une loi;

— rédaction de la question par une assemblée constituante;

— rédaction de la question par un groupe indépendant;

— adoption de la question suivant une entente entre le fédéral et les provinces;

— adoption de la question formulée dans une pétition;

la même ligne de pensée, certains témoins ont mentionné qu'il faudrait un référendum, au niveau provincial, pour autoriser un premier ministre nouvellement élu à ne pas respecter l'assentiment de son prédécesseur à une modification de la Constitution.

d. Référendum et minorités

30. Plusieurs commentateurs ont été formés sur l'hétérogénéité de la population canadienne et la pertinence de la consulter par référendum. Nous avons pu constater que le principe d'un référendum soulève de vives oppositions de la part de groupes représentant des minorités. Toutes les associations de francophones hors Québec se sont opposées à un référendum en matière constitutionnelle. Alliance Québec, pour sa part, ne rejette pas catégoriquement l'idée du référendum mais croit qu'il vaut mieux l'éviter. De leur côté, les représentants des Premières nations qui se sont exprimés sur le sujet, ont tous émis de sérieuses réserves sur la tenue de référendums comme moyens de consultation ou de décision.

31. Dans le cadre d'un référendum, plusieurs témoins craignent que la «tyrannie de la majorité» ne les prive de leurs droits. Une telle façon de prendre des décisions dans une société pluraliste est, selon eux, peu appropriée; elle risque de soulever les passions et d'aviver les divergences. Toujours en s'opposant au référendum, d'autres ajoutent que même si la démocratie au sens strict peut aussi être considérée, lorsqu'elle est l'expression de la majorité, comme une forme de dictature de cette majorité, elle laisse tout de même une place à la différence. Les groupes d'intérêt peuvent se faire entendre, et leurs opinions ne sont pas d'habitude étouffées par l'indifférence de la majorité.

e. Participation de la population lors des référendums

32. Plusieurs témoins ne croient pas au référendum comme moyen d'obtenir la participation de la population au débat constitutionnel. En cas de crise, quand les passions sont vives, on peut s'attendre à ce que la population participe en assez grand nombre à la consultation référendaire. Mais ce raisonnement ne tient pas lorsque le sujet n'est pas d'intérêt national ou qu'il n'a aucun rapport avec les préoccupations populaires.

33. L'exemple de la Suisse (où il y a eu 30 référendums entre les années 1979 et 1990) nous apprend que le recours fréquent à des référendums, en matière constitutionnelle, laisse les gens plutôt indifférents et que la participation au scrutin se situe dans les 30 p. 100 à 40 p. 100 des électeurs.⁸

34. Certains témoins en concluent que le référendum doit être utilisé très occasionnellement, et exclusivement pour des questions importantes, tandis que d'autres soutiennent qu'il pourrait avoir pour effet de sensibiliser la population à la chose publique et de l'amener à y participer.

f. À quelle étape du processus de modification

35. Des témoins nous ont mentionné qu'utilisé comme mécanisme de consultation, le référendum devrait constituer une étape qui suit la rédaction de la proposition et qui précède la ratification. Par contre, comme mécanisme décisionnel, il devrait venir logiquement, après la rédaction du texte final

- voient dans ce mécanisme un élément de participation de la population qui ne peut être que bénéfique à la société en général. En prenant part directement et régulièrement au processus décisionnel, celle-ci serait mieux informée et plus consciente de la réalité canadienne.
22. Certains témoins ont prétendu que des politiciens ont brandi la possibilité d'utiliser le référendum comme menace pour obtenir des concessions de la part des autres intervenants dans le dossier.
23. Les témoins qui veulent que les politiciens exercent leurs responsabilités mentionnent habituellement que s'il faut faire appel au référendum, celui-ci ne peut être que consultatif. Selon eux, le référendum ne doit pas se substituer à la prise de décision politique. Ils accordent au référendum consultatif plusieurs avantages politiques. Si les résultats sont serrés, les politiciens pourront y accorder la valeur d'un simple sondage et l'écart; tandis que si les résultats sont sans équivoque, la population sera disposée à s'y soumettre. Les politiciens auront toujours la faculté d'interpréter le vote et d'en analyser les conséquences avant d'en appliquer les résultats.
24. Dans la même ligne de pensée, certains témoins ont souligné que les femmes et hommes politiques ne sont pas élus pour agir seulement comme la population le leur demande. Pour assumer pleinement leur rôle de représentants d'une collectivité, ils doivent faire preuve de jugement et prendre des décisions qui tiennent compte des éléments constitutifs de cette collectivité.
- c. *Référendum obligatoire ou référendum facultatif***
25. Des témoins ont mentionné que si on s'entend sur la tenue d'un référendum dans le cadre du processus constitutionnel, il faut déterminer s'il sera obligatoire ou facultatif. Y aura-t-il référendum dans tous les cas ou seulement lorsque le gouvernement ou le Parlement en décidera, ou encore, selon l'importance de la question?
26. Certains préconisaient que le référendum soit automatique en matière constitutionnelle, mais la plupart ont mentionné qu'il ne devrait pas porter sur toutes les modifications à la Constitution. Seules celles qui revêtent une importance particulière seraient soumises à un référendum. Certains sujets purement techniques ne justifieraient pas les dépenses qu'entraîne cette consultation populaire.
27. À la question de savoir qui jugerait de l'importance du sujet, les témoins conviennent généralement qu'il appartient au Parlement ou au gouvernement de décréter un référendum. Parmi les nombreuses suggestions qui ont été faites, soulignons celle voulant, en règle générale, qu'il y ait un référendum à moins qu'un vote qualifié (2/3 des votes ou plus) n'en décide autrement dans les deux chambres du Parlement; et celles selon lesquelles, à l'inverse, qu'on ne devrait pas tenir de référendum à moins d'un vote favorable à la tenue du référendum dans les deux chambres du Parlement.
28. Selon d'autres suggestions, la tenue d'un référendum en matière constitutionnelle pourrait être imposée par une initiative populaire, laquelle pourrait prendre la forme d'une pétition rassemblant un nombre déterminé et assez important d'électeurs.
29. Des témoins nous ont aussi mentionné que le référendum pourrait n'avoir lieu que lorsque les assemblées législatives des provinces ne ratifient pas une proposition. Dans ce cas, le référendum ne serait que provincial et constituerait une approbation ou un désaveu de la ou des législatures. Dans

1. Le principe du référendum

16. Un grand nombre de témoins qui ont traité du sujet ont pris la position que la Constitution appartient au peuple et que ce dernier doit pouvoir se prononcer sur celle-ci. Dans la ligne de pensée de ces témoins, le référendum devient un des meilleurs moyens pour que la population sache que la Constitution lui appartient et qu'elle a le dernier mot sur son adoption ou sa modification.⁷

17. Le référendum peut être utilisé comme mécanisme de consultation ou de ratification. Lorsqu'on l'utilise comme mécanisme de consultation, on cherche à obtenir l'opinion de la population sur un sujet particulier; il s'agit, pour ainsi dire, d'un sondage de toute la population la faculté de décider si la mesure envisagée entrera ou demeurera en vigueur. Le résultat du référendum de ratification a une valeur juridique, en ce sens qu'il lie juridiquement le Parlement ou le gouvernement. On dit qu'il a une force exécutoire.

a. Quelques interrogations sur le principe du référendum

18. Evoquant particulièrement les consultations fédérales de 1898 (prohibition) et de 1942 (conscription) et à la consultation québécoise de 1980, plusieurs témoins ont exprimé l'opinion que l'expérience canadienne, en matière de référendum n'incite pas particulièrement à avoir recours de nouveau à ce processus, et encore moins à y avoir recours régulièrement ou fréquemment.

19. Avant d'utiliser un tel mécanisme, il faut déterminer de façon précise le but recherché. Lorsqu'on veut connaître l'opinion de la population sur un point précis, on peut tout autant faire appel aux audiences publiques ou à l'assemblée consultante qu'au référendum lui-même. Selon plusieurs, le référendum n'apparaît pas être le mécanisme idéal de consultation. Il ne permet pas de nuancer l'opinion émise sur la proposition. Il ne laisse d'autre choix à ceux et celles qui sont en désaccord avec un seul élément de la proposition que de la rejeter globalement. Il ne laisse pas la possibilité à un organisme de trancher une divergence d'opinions ou de choisir une option. C'est tout ou rien.

20. Plusieurs témoins ont mentionné que les consultations fédérales de 1898 et de 1942 ont fait ressortir et ont accentué les différences d'opinions entre les diverses communautés. Un futur référendum pourrait avoir les mêmes conséquences. Par ailleurs, certains craignent qu'un référendum à l'échelle nationale risque de diluer le vote des minorités.

b. Responsabilité politique

21. Certains témoins ont dit que l'utilisation du référendum est une abdication des dirigeants politiques qui laissent la décision à la population. Ces dirigeants réussissent ainsi à éviter les conséquences de décisions difficiles. À l'opposé, les tenants de la démocratie populaire directe

⁷ Cette revendication vient possiblement du fait que la *Charte canadienne des droits et libertés* attribue une personnalité à ceux qu'il est maintenant convenu d'appeler les «nouveaux acteurs constitutionnels». Ceux-ci croient que la Charte leur appartient parce qu'elle les reconnaît. Il ne faudrait toutefois pas confondre cette prétention avec des propos analogues du juge en chef Rinfret, dans l'arrêt *A. G. Nova Scotia c. A. G. Canada*, [1951] R. C. S. 31, lesquels ont été exprimés dans un contexte tout à fait différent et qui n'ont pas nécessairement la même signification; selon le juge Rinfret, «la constitution canadienne n'est pas la propriété du Parlement ou des assemblées législatives; elle est la propriété des citoyens, dont elle protège les droits»; traduction libre de «The Constitution of Canada does not belong either to Parliament, or to the Legislatures; it belongs to the citizens of the country and it is there that the citizens of the country will find the protection of the rights to which they are entitled».

5. Référendum et vote de confiance

11. Le référendum, au niveau fédéral ou provincial, ne tient pas lieu d'un vote de confiance. La valeur d'un référendum fédéral ou provincial est morale, politique et consultative. Le premier ministre Mackenzie King, en 1942, gagna son référendum et modifia sa politique de guerre en conséquence. Après avoir perdu le référendum du 20 mai 1980, le premier ministre René Lévesque demeura au pouvoir et s'y maintint aux élections générales qui suivirent au Québec en avril 1981. Il n'y a donc rien d'inconstitutionnel à ce qu'un gouvernement défait à un référendum consultatif demeure en fonction aussi longtemps que l'assemblée législative lui conserve sa confiance.

6. Libellé de la question référendaire et déroulement du référendum

12. La formulation de la question référendaire peut être faite par l'exécutif (le gouvernement), le législatif (assemblée législative ou Parlement) ou déléguée à un organe tiers. Le libellé de la question référendaire du 20 mai 1980 au Québec fut l'oeuvre du gouvernement québécois. La loi instituant le référendum peut stipuler une majorité simple ou qualifiée et fixer tous les détails relatifs à l'organisation et au déroulement du référendum. Ainsi, pour le Québec, la loi prévoyait que les tenants du «oui» et ceux du «non» devaient se regrouper chacun en une seule formation.

7. Lois sur le référendum

13. On a tenté, tant au niveau fédéral que provincial, de mettre sur pied un système de participation directe plus durable. Il y eut une tentative sous le gouvernement Bertrand: un projet de loi référendaire fut soumis à l'Assemblée nationale, en 1970, mais ne fut pas adopté. Au niveau fédéral, le gouvernement Trudeau, en avril 1978, présentait à la Chambre des communes le projet de loi C-40 intitulé *Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada sur des questions touchant à la Constitution du Canada*, ce projet revint à l'ordre du jour quelques mois plus tard, au cours d'une autre session, et il portait cette fois le numéro C-9. Ces deux projets n'eurent pas de suite.

14. Le Québec, pour sa part, adopta la *Loi sur la consultation populaire* en 1978. En mars 1991, la Colombie-Britannique adoptait le *Constitutional Amendment Approval Act*, qui exige de l'assemblée législative de cette province qu'elle obtienne par référendum l'approbation de la population aux amendements constitutionnels avant de les ratifier. En cas d'approbation, l'assemblée législative les ratifie selon la procédure de modification de la Constitution. Actuellement, un projet de loi portant sur «l'initiative populaire» est à l'étude devant l'assemblée législative de la Saskatchewan. L'Assemblée nationale du Québec étudie actuellement un projet de loi sur la tenue éventuelle d'un référendum sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Projet de loi 150).

B. CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU

15. Dans les représentations faites au Comité au sujet du référendum,⁶ soit lors des audiences, soit dans les mémoires soumis, les témoins ont traité autant du principe comme tel du référendum que de son organisation et de son déroulement. Dans un premier temps, nous traitons des commentaires généraux qui ont été faits sur le principe du référendum et, dans un deuxième, nous nous pencherons plus spécifiquement sur l'organisation et le déroulement de celui-ci.

⁶ Il y a lieu de signaler que la majorité des témoignages oraux et écrits adressés au Comité ne traitent pas du référendum.

2. Référendums nationaux de 1898 et de 1942

5. À deux reprises, le gouvernement fédéral a utilisé le référendum pour faire trancher une question «épineuse» par la population. En 1898, lorsqu'il a été question de légaliser la vente des boissons alcooliques, le gouvernement de Sir Wilfrid Laurier a donné à la population la possibilité de se prononcer. En 1942, le gouvernement de William Lyon MacKenzie King voulait être délié de sa promesse de ne pas imposer l'enrôlement obligatoire (la conscription) et il a tenu un référendum sur le sujet³

6. Les résultats de ces deux référendums ont fait ressortir la divergence d'opinions qui existait entre la province de Québec et le reste du Canada sur les deux sujets. Dans les deux cas, le Québec a exprimé une opinion opposée à celle des autres provinces canadiennes.

7. Le système politique canadien, qui repose sur des principes de «gouvernement responsable», «d'application de la règle de droit», «de droits fondamentaux» et «de droits démocratiques», ne nécessitait pas qu'on institutionnalise le recours au référendum en 1867. On a donc préféré conserver le principe de la seule démocratie parlementaire plutôt que de faire appel à la démocratie directe.

8. Ni la *Loi constitutionnelle de 1867* ni aucune de ses modifications n'ont été ratifiées par le référendum national. Une proposition en ce sens a, par contre, été faite lors des discussions sur le rapatriement de la Constitution, mais elle a été écartée⁴.

3. Référendums provinciaux

9. Toutes les provinces canadiennes, sauf le Nouveau-Brunswick, ont tenu au moins un référendum. La prohibition ou la vente de boissons alcooliques a fait dans chacune d'elles l'objet d'un référendum à un moment donné de leur histoire. Mais lorsqu'on parle de référendum, celui qui revient le plus à l'esprit est le référendum québécois de 1980 sur la souveraineté-association.⁵

4. Référendums de Terre-Neuve et Labrador de 1948

10. Deux référendums ont été tenus en 1948 à Terre-Neuve et Labrador avant que cette province ne fasse son entrée dans la fédération canadienne en 1949. Chacun comportait plus d'une question ou plus d'un choix sur son avenir. Dans le premier, le 3 juin 1948, l'électorat avait à choisir entre: a) le *statu quo*, b) le principe du gouvernement responsable, ou c) l'adhésion à la fédération canadienne. 44,55 % de la population favorisait la deuxième option, et 41,31 % la troisième. Le 22 juillet 1948, un deuxième référendum eut lieu. Cette fois, il n'y avait que deux options : le rattachement au Canada ou le gouvernement responsable. L'électorat choisit la première solution à 52,44 % et la seconde à 47,66 %.

³ La question était ainsi formulée : «Consentez-vous à libérer le gouvernement de toute obligation résultant d'engagements antérieurs restreignant les méthodes de mobilisation pour le service militaire?»
⁴ Voir prof. P. Meekison (fascicule 4, 21.02.1991); et l'ouvrage de R. ROMANOW et al., *Canada... notwithstanding : The Making of the Constitution 1976-1982*, Carswell, Toronto, 1984.
⁵ Voir, P. BOYER, *supra*, note 1, p. 39 et s.

A. INTRODUCTION : L'EXPÉRIENCE CANADIENNE

1. Aucune disposition de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui établit, entre autres, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, ne traite du référendum. De même, les articles 3, 4 et 5 de la *Charte canadienne des droits et libertés de 1982*, qui établissent les droits démocratiques de tout citoyen canadien (tels que la participation au processus électoral comme électeur ou candidat), sont muets sur le sujet. N'étant ainsi ni spécifiquement autorisé ni spécifiquement interdit, l'usage du référendum est laissé à la bonne volonté des dirigeants politiques; il est donc facultatif. Chaque gouvernement, qu'il soit fédéral ou provincial, peut y avoir recours dans l'exercice de ses compétences. Un référendum en matière constitutionnelle, tant qu'il n'est pas enclenché dans la Constitution, n'a qu'une valeur consultative¹.

1. Définition et types de référendums

2. Le référendum est une consultation populaire qui porte sur une mesure donnée. *Le Petit Robert* définit ainsi le référendum :

«Référendum : Vote de l'ensemble des citoyens pour approuver ou rejeter une mesure proposée par le pouvoir exécutif. (. . .) Par ext. Consultation de tous les membres d'un groupe.»

3. Il existe plusieurs types de référendum. Il peut être consultatif ou décisif. De plus, le référendum est facultatif ou obligatoire.

4. Dans certains pays (comme la Suisse), on distingue entre le «veto populaire», qui habilite la population à s'opposer à une mesure adoptée par un Parlement ou une législature, et «l'initiative populaire» qui permet à un nombre de citoyens déterminé par la loi d'exiger que la législature ou le Parlement examine un projet de loi que ces citoyens lui soumettent.² Ni l'une ni l'autre procédure n'existe au Canada, au niveau du Parlement ou des législatures provinciales.

¹ Nous avons choisi de ne pas faire de distinction entre les termes «plébiscite» et «référendum». Le Comité s'en tient donc à l'usage courant du mot référendum. Un référendum consultatif est un référendum qui n'a pas d'effet juridique. Un référendum qui a des effets juridiques est un référendum décisionnel ou, dit-on aussi, de ratification. Voir : Rapport de la Commission Pepin-Robarts, *Définir pour choisir—Vocabulaire du débat*, 1979, p. 20-21; P. BOYER, *Lawmaking by the People, Referendum and Plebiscite in Canada*, Toronto, Butterworth, 1982, p. 12-14.

² Voir chapitre VII, partie 3.

122. Un premier ministre provincial, champion de l'égalité des provinces, rejette le concept d'unanimité¹⁴.

2. Notre analyse

123. Cette garantie, que l'Alberta a déjà, ne vaut qu'en autant que le paragraphe 41e) demeure. Mais si l'unanimité n'était plus requise pour modifier la Partie V (concernant la procédure de modification), ou si les droits de propriété n'étaient pas inclus dans l'article 41, alors le paragraphe 38(3) serait en danger. On devrait donc garder la règle de l'unanimité pour les droits de propriété.

3. Nos recommandations

Nous recommandons que les droits de propriété des provinces demeurent parmi les sujets protégés par la clause de l'unanimité¹⁵.

¹⁴ «Notre procédure de modification est absurde dans la mesure où elle permet à une seule province d'empêcher des réformes importantes.»

— Le Premier ministre Clyde Wells, de Terre-Neuve et Labrador, dans son mémoire au Comité, le 9 avril 1991.

¹⁵ Voir nos recommandations sur la procédure de modification à la page 28.

117. Nous croyons que la période de ratification devrait être restreinte à deux ans. On ne nous a pas convaincu que l'on gagnerait à n'avoir aucun délai, ou encore un long délai. Les derniers mois de l'échec de l'Accord du lac Meech ne nous ont pas persuadé que six mois de plus auraient changé quelque chose. Certaines constitutions ne prévoient aucun délai; les constituants ont choisi d'en stipuler un. Il faut un délai. La période de deux ans apparaît raisonnable. Elle n'est ni trop longue, ni trop courte.

118. On devrait aussi stipuler un délai de deux ans dans tous les cas. Actuellement, le délai de trois ans n'est stipulé que pour la formule générale. Pour l'article 41, aucun délai n'est spécifié. Certains juristes en arrivent à la conclusion qu'on doit appliquer la règle du délai de trois ans, de façon implicite; d'autres sont d'avis qu'il n'y a aucun délai. Le doute persiste; il faut l'écarter une fois pour toutes.

119. L'article 46 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit qu'une «résolution d'agrement adoptée dans le cadre de la présente partie peut être révoquée à tout moment avant la date de la proclamation qu'elle autorise». Quelques témoins en ont parlé lorsqu'ils ont été interrogés par les membres du Comité. Il semblerait qu'on soit plutôt opposé à une résolution de rescision. Après étude, le Comité considère que cet article doit demeurer en vigueur.

3. Nos recommandations

Nous recommandons que le délai de ratification des propositions de modification de la Constitution soit fixé à deux ans à compter du jour où la proposition est ratifiée par le Parlement ou une législature.

G. ÉGALITÉ PROVINCIALE ET DROITS DE PROPRIÉTÉ DES PROVINCES

1. Ce que nous avons entendu

120. Le concept d'égalité provinciale a été mis de l'avant principalement par l'Alberta, au cours des discussions qui ont mené à la Constitution de 1982. Il transparaît à l'article 41, qui définit cinq catégories d'amendements exigeant l'unanimité; le dernier paragraphe, 41e), notamment requiert l'unanimité pour tout changement à une partie quelconque des règles de modification. Les préoccupations de l'Alberta portent sur la réforme du Sénat et spécialement sur le fait¹³ que «les droits de propriété ou tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial» doivent rester garantis comme ils le sont au paragraphe 38(3). S'ils ont transférés au fédéral, toute province peut user de son droit de retrait et les garder.

121. Le concept d'égalité provinciale figure de nouveau dans l'Accord du lac Meech: les modifications qui changent la nature des institutions centrales auraient nécessité le consentement unanime.

¹³ Lettre du premier ministre de l'Alberta, Don R. Getty, au député coprésident Jim Edwards, le 29 avril 1991.

F. LA PÉRIODE DE RATIFICATION DE TROIS ANS

1. Ce que nous avons entendu

112. Quelques témoins ont fait des observations au sujet du délai maximum de trois ans, qui s'applique actuellement aux modifications constitutionnelles basées sur la règle des deux tiers et des 50 p. 100 de la population. Certains ont d'abord attiré notre attention sur le fait que le délai s'applique uniquement aux modifications visées par la formule générale et demandé qu'on modifie la Constitution pour stipuler clairement que ce délai s'applique à toutes les formules. On a suggéré en outre que le début de la période de ratification ne dépende pas de l'adoption d'une résolution constitutionnelle par une des assemblées législatives. La Constitution pourrait prévoir un autre point de départ du processus de ratification, qui n'a cependant pas été précisé.

113. Ceux qui ont parlé de la période de ratification s'inquiétaient essentiellement de sa durée. Plusieurs témoins ont soutenu que la période de ratification devrait être portée à cinq ans, par exemple, afin de réduire les contraintes de temps que comporte le processus.

114. Cependant, la remarque la plus fréquente, chez les témoins qui demandaient de modifier le délai, était que le délai prévu actuellement est trop long. Les propositions de délai variaient de 30 jours à deux ans. La plupart des propositions formulées par les témoins sont directement reliées à l'expérience de l'Accord du lac Meech. D'aucuns soutiennent que le laps de temps pendant lequel les assemblées législatives ont été saisies des modifications du lac Meech a permis de mobiliser l'opinion publique contre elles et que les élections au Manitoba, à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick ont eu une grande incidence sur le sort réservé à l'ensemble de ces modifications. Pour de nombreux témoins, cette expérience rend la nécessité de raccourcir le délai presque évidente.

115. Ceux qui s'opposent à un délai plus court soutiennent que l'objet du processus de ratification n'est pas nécessairement de ratifier les propositions mais plutôt de les soumettre à un examen et que ce processus devrait donc être assujéti aux influences que peut exercer la mobilisation de l'opinion publique ou la tenue d'élections. Beaucoup ont également contesté l'argument voulant que le délai de ratification de trois ans ait constitué un facteur important de l'échec des modifications prévues par l'Accord du lac Meech. Selon ces témoins, les problèmes éprouvés avec lesdites modifications étaient liés aux réalités politiques plutôt qu'au processus lui-même.

2. Notre analyse

116. Allieurs dans ce rapport, nous avons préconisé des audiences publiques obligatoires sur toutes les modifications constitutionnelles, avant qu'elles deviennent une résolution formelle. Nous avons prôné la participation des territoires et des peuples autochtones aux discussions constitutionnelles qui conduisent à de telles modifications. Nous avons recommandé l'usage possible du référendum pour confirmer l'existence d'un consensus national ou le faciliter. Avec de tels changements, nous ne pensons pas qu'un délai de trois ans soit approprié ou nécessaire pour permettre aux législatures de ratifier une résolution de modification constitutionnelle. Les décisions des législatures provinciales d'accepter ou de rejeter une telle résolution peuvent et doivent être prises plus rapidement.

107. Le droit de retrait ne s'applique que dans le cas du partage des pouvoirs à l'occasion de transfert de compétences législatives provinciales au Parlement fédéral. Le droit de retrait offre donc une certaine protection pour le partage des pouvoirs, alors qu'il n'en offre pas pour les institutions centrales. On ne se retire pas des institutions centrales. C'est l'une des raisons qui ont amené l'Accord du lac Meech à proposer un nouvel article 41 qui étendait les cas d'unanimité à dix au lieu de cinq domaines pour protéger les droits des provinces au sein des institutions centrales.

3. Arrangement administratif et délégation de compétence législative

108. La Constitution est destinée à servir d'assise durable au gouvernement; on ne saurait modifier comme une simple loi. Mais elle évolue sans cesse, par suite, notamment des décisions des tribunaux, dont la Cour suprême au premier chef.

109. Les arrangements administratifs entre Ottawa et les provinces (ou une province), que ce soit dans le domaine de l'immigration, de la sécurité sociale, des pêches ou autres, assoupissent aussi la mise en oeuvre du fédéralisme, sans qu'il soit nécessaire de modifier la Constitution. C'est le cas au Canada depuis 1945 surtout.

110. Le Parlement fédéral ne peut déléguer ses pouvoirs à une législature provinciale et une législature ses pouvoirs au Parlement; ceci est impossible sans une modification à la Constitution¹². Les compétences octroyées au Parlement fédéral et aux législatures provinciales sont mutuellement exclusives. Certaines formules d'amendement furent proposées, pour autoriser pareille délégation. C'était le cas de la formule Fulton-Favreau. En 1981, on a écarté cette possibilité.

111. Compte tenu du contexte actuel relatif au «partage des pouvoirs» et vu qu'en vertu de la formule d'amendement des veto régionaux, le droit de retrait n'existerait plus, il pourrait être avantageux que le Parlement et les législatures puissent se déléguer des compétences pour mieux régler un problème particulier dans une province donnée.

4. Nos recommandations

La délégation de pouvoirs entre le Parlement et les législatures n'existe pas actuellement. Il faudrait en prévoir l'existence par modification constitutionnelle et nous recommandons vivement que le prochain comité parlementaire étudie cette question.

Nous recommandons aussi que la question du droit de retrait en rapport avec la procédure de modification des quatre veto régionaux soit étudiée par le prochain comité parlementaire. Le prochain comité devrait aussi étudier les domaines où une province pourrait exercer un droit de retrait avec compensation.

¹² Arrêt sur la délégation interparlementaire *A.G. Nova Scotia c. A.G. Canada*, [1951] R.C.S. 31

100. Il existe déjà des asymétries importantes dans notre Constitution. L'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui concerne l'éducation, n'est pas le même pour toutes les provinces, particulièrement pour le Manitoba, et surtout pour Terre-Neuve et Labrador¹⁰. L'article 94 de la *Loi constitutionnelle de 1867* permet l'uniformisation du droit privé; le Québec en est exempté étant la seule province à avoir un Code civil. L'article 98 de la *Loi constitutionnelle de 1867* tient compte de cette asymétrie pour la nomination des juges du Québec.

101. L'article 43 se restreint «aux dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement». Comme, en principe, les articles 91 (pouvoirs fédéraux) et 92 (pouvoirs des provinces) sont applicables à *toutes* les provinces, on ne peut se servir de l'article 43 pour reconnaître à une province un *statut législatif asymétrique*.

102. Une province pourrait obtenir des pouvoirs législatifs différents si le fédéral et sept provinces regroupant 50 p. 100 de la population donnaient leur accord. Bref, il faudrait un amendement constitutionnel basé sur l'article 38 et non sur l'article 43.

2. Le droit de retrait

a. Ce que nous avons entendu

103. Le paragraphe 38(3) et l'article 40 de la *Loi constitutionnelle de 1982* permettent à une province d'échapper à des modifications réduisant les pouvoirs législatifs ou les droits de propriété et privilèges des provinces¹¹. La province reçoit une compensation financière lorsqu'elle se retire d'une modification qui transfère ses pouvoirs provinciaux en matière d'éducation et de culture. Divers témoins ont soutenu que ces dispositions sont précieuses à cause de la souplesse qu'elles offrent. Elles permettent aux provinces de se protéger contre des modifications qui ne répondent pas à leurs besoins, sans bloquer pour autant un changement constitutionnel ailleurs au Canada.

104. La plupart de ceux qui favorisent le droit de retrait recommandent l'élargissement du droit à une juste compensation, (comme le faisait l'Accord du lac Meech) à toute modification, et non pas seulement à l'éducation et à la culture.

105. Les avis sont toutefois loin d'être unanimes au sujet du droit de retrait. Quelques témoins ont tendance à douter que cette clause puisse permettre d'instaurer graduellement des variations de pouvoirs et de statut d'une province à l'autre.

b. Notre analyse

106. Le droit de retrait apparaît au paragraphe 38(3). L'article 40 ne reconnaît aux provinces le droit à une compensation financière que pour les amendements «en matière d'éducation et dans d'autres domaines culturels». L'Accord du lac Meech aurait étendu la compensation financière obligatoire dans tous les cas, aux provinces qui auraient exercé leur droit de retrait lors d'un transfert de compétence provinciale en faveur du Parlement.

¹⁰ La protection des droits confessionnels et le système d'écoles confessionnelles varient dans certains cas.

¹¹ Si une compétence législative était transférée au Parlement du Canada par un amendement à la Constitution, une province pourrait choisir de la retenir. C'est ce qu'on appelle le droit de retrait. De même, si par hypothèse des droits de propriété provinciaux étaient transférés au Parlement fédéral par amendement, une province pourrait choisir de les retenir.

E. LES MÉCANISMES DE SOUPLESSE :

94. Des témoins ont formulé diverses propositions de garanties constitutionnelles et autres afin d'éviter qu'une province dissidente n'utilise son veto pour bloquer un changement constitutionnel dans toutes les provinces. Certaines de ces propositions ne relèvent pas de la procédure de modification; elles ne sont donc mentionnées que pour considération ultérieure : 1) un usage accru de la capacité fédérale existante de déléguer des pouvoirs administratifs aux provinces; 2) les dispositions relatives à la délégation des pouvoirs législatifs; 3) que certaines compétences fédérales et provinciales exclusives actuellement deviennent des compétences concurrentes, et qu'on stipule dans chaque cas le palier de gouvernement qui aurait préséance sur l'autre.

95. D'autres recommandations ont été faites en vue d'accroître la souplesse de la procédure de modification constitutionnelle, et nous les avons examinées de plus près. Elles se rapportent à l'article 43, qui définit les règles relatives aux modifications touchant le gouvernement fédéral et certaines provinces; et au droit de retrait (article 38(3) de la *Loi constitutionnelle de 1982*), qui fait partie de la formule générale actuelle (deux tiers et 50 p. 100).

1. L'article 43 (modifications bilatérales)

a. Ce que nous avons entendu

96. Quelques témoins ont proposé de recourir à l'article 43 afin de permettre la délégation de certaines compétences fédérales à une ou plusieurs provinces, qui auraient des motifs particuliers de les exercer, sans que les autres provinces soient touchées ou sans qu'elles accordent leur consentement.

97. D'autres ont laissé entendre que cet arrangement conviendrait notamment au Québec, car il pourrait négocier directement avec le gouvernement fédéral sur une catégorie limitée de questions en matières linguistiques et culturelles. On a souligné, cependant, que l'article 43 visait uniquement les dispositions constitutionnelles applicables à quelques provinces. On a noté que l'article 43 ne devrait pas devenir un moyen de conclure des ententes bilatérales, et qu'il pourrait en résulter un fractionnement des pouvoirs et des compétences des provinces et une instabilité prolongée.

98. Cette approche n'a pas fait l'unanimité chez tous les témoins. On nous a conseillé d'écarter le recours à l'article 43 comme moyen d'adapter le partage des pouvoirs fédéraux et provinciaux aux besoins particuliers du Québec ou de toute autre province. On a expressément mentionné les pouvoirs en matière de langue, d'éducation et de culture comme exemples de questions qui touchent toutes les provinces et qui, par conséquent, ne relèvent pas de l'article 43.

b. Notre analyse

99. L'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne permet pas de donner des pouvoirs législatifs différents à une province. Les provinces, en principe, ont des pouvoirs égaux, au chapitre du partage des pouvoirs entre le Parlement central et les dix législatures provinciales.

1) Nous recommandons que la formule de modification prévue aux articles 38 et 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (approbation du Sénat et de la Chambre des communes et d'au moins les deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population des provinces) et la formule de modification prévue à l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (approbation du Sénat et de la Chambre des communes et de chacune des provinces) soient modifiées de façon à ce que les modifications constitutionnelles requièrent le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada et de chacune des quatre régions du Canada, comme suit :

a) d'au moins deux des provinces suivantes : la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve;

b) du Québec;

c) de l'Ontario; et

d) d'au moins deux des quatre provinces suivantes : le Manitoba, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Alberta dont la population confondue représente au moins 50 p. 100 de la population de la région;

saut que le consentement unanime est requis pour modifier :

i) l'usage du français ou de l'anglais, tel que prévu à l'article 41c) de la *Loi constitutionnelle de 1982*; y inclus les droits des minorités linguistiques;

ii) les droits de propriété des provinces;

iii) la charge de la Reine, celle du gouverneur général et celle du lieutenant-gouverneur;

iv) pour toute modification aux dispositions i à iii,

et sauf pour les dispositions concernant les territoires et les peuples autochtones du Canada qui sont prévues aux autres recommandations.

2) En faisant cette recommandation, le Comité est conscient que, dans la pratique, une nouvelle procédure de modification ne devrait être acceptée que dans le cadre d'une importante révision constitutionnelle incluant, par exemple, la réforme du Sénat.

3) Nous recommandons que les formules de modification prévues aux articles 43, 44 et 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* demeurent inchangées.

88. Toute nouvelle procédure de modification doit aussi répondre aux préoccupations des Canadiens qui habitent les régions minoritaires, à savoir l'Ontario et les provinces atlantiques. Dans ces régions, beaucoup de Canadiens prônent vivement la doctrine de l'égalité des provinces et souhaitent, en outre, avoir davantage à dire dans les décisions nationales.
89. À nos yeux, la doctrine de l'égalité des provinces n'exclut pas les variantes dans les rôles ou les pouvoirs provinciaux. De telles variations, ou asymétries, ont vu le jour depuis 1867 et ont, dans la plupart des cas, contribué à la souplesse qui constitue un des avantages fondamentaux de nos ententes fédérales. De la même manière qu'il ne faut pas considérer que l'égalité des personnes exige l'égalité de traitement, il ne faudrait pas croire que l'égalité des provinces empêche de façonner les rôles et pouvoirs des provinces en fonction des besoins propres à la population d'une province donnée.
90. Nous craignons aussi qu'une conception étroite de l'égalité des provinces n'entraîne des conflits avec l'égalité des personnes. Si la plus petite province, qui ne compte que 0,5 p. 100 de la population canadienne, détient les mêmes pouvoirs en matière de changements constitutionnels que la plus grande, où l'on retrouve 37 p. 100 de la population du pays, le poids constitutionnel de chaque habitant de la première devient tout à fait disproportionné par rapport à celui d'un citoyen de cette dernière.
91. Les Canadiens et les Canadiennes ne peuvent pas avoir les deux (égalité des personnes et égalité des provinces); ils peuvent cependant atteindre un juste milieu s'ils sont disposés à reconnaître que le principe de l'égalité des provinces permet d'avoir des rôles et des pouvoirs différents, selon les besoins particuliers des provinces et dans le but de promouvoir l'égalité dans l'ensemble du pays.
92. Il nous semble possible de réaliser un équilibre entre l'égalité des provinces et des personnes dans le cadre d'une procédure de modification, conçue selon le modèle de la formule de Victoria, qui reconnaît les provinces atlantiques, le Québec, l'Ontario et l'ouest comme des régions et donne à chacune un droit de veto en matière de modifications constitutionnelles. En plus d'équilibrer l'égalité des provinces et des personnes, cette formule évite en grande partie la conjugaison d'une protection excessive (consentement unanime) et d'une protection insuffisante (deux tiers plus 50 p. 100) comme c'est le cas actuellement. Elle établit donc un équilibre plus constant entre la résistance et la réceptivité au changement tout en continuant, comme nous le préconisons, d'exiger le consentement unanime dans certains domaines essentiels.
93. Conjugée à l'engagement de réaliser une réforme du Sénat qui permettrait d'accéder aux désirs des régions minoritaires d'avoir un plus grand mot à dire dans les décisions nationales, une formule fondée sur des régions pourrait, selon nous, répondre aux besoins tant des régions centrales que des régions périphériques du Canada.

82. La formule Pepin-Robarts ou la formule de Victoria pourrait remplacer ou modifier en partie les articles 38, 41 et 42, en laissant intacts les articles 43, 44 et 45. L'une de ces formules⁹ pourrait aussi ne remplacer que l'article 41.

83. Étant donné la gamme étendue des modalités par lesquelles il serait possible de remplacer l'actuelle procédure de modification et l'ampleur des éléments qu'il faut prendre en considération, l'évaluation des formules d'amendement n'est pas une mince tâche. Les grandes lignes de la procédure de modification qui nous semble la mieux adaptée aux besoins du Canada ressortent toutefois d'un examen des points critiques sur lesquels ces formules doivent maintenir l'équilibre.

84. Les procédures de modification assurent, entre la résistance et la réceptivité au changement, un équilibre constitutionnel d'une importance vitale. Il faut, pour maintenir la stabilité du droit fondamental du pays, une certaine résistance au changement. Cette résistance est aussi nécessaire pour faire en sorte que les modifications soient examinées à fond et ne résultent pas d'emballlements passagers. D'un autre côté, une trop forte résistance au changement crée de la rigidité et empêche une constitution d'évoluer de pair avec les priorités et les besoins du public.

85. L'équilibre entre la stabilité et le changement est particulièrement précaire au Canada parce que la Constitution offre des protections vitales au Québec et à d'autres provinces, ainsi qu'à des minorités. Lorsque les règles de modification actuelles furent établies en 1982, le besoin qu'avait le Québec de se protéger contre l'imposition de changements inacceptables, conjugué à la détermination des autres provinces d'obtenir des pouvoirs égaux à ceux du Québec, a abouti à l'établissement d'une procédure de modification qui comporte de fortes sauvegardes contre les changements dont on ne veut pas. Comme nous l'avons vu, certains changements doivent être approuvés à l'unanimité pour être ratifiés et les provinces dissidentes peuvent se dérober aux changements dans la plupart des autres domaines.

86. Les règles de modification permettent clairement de résister aux changements dans les domaines où le consentement unanime est requis à moins qu'un consensus très net ne se manifeste en leur faveur. D'un autre côté, la procédure générale permet toutefois de procéder à des changements même lorsque trois provinces regroupant 49,9 p. 100 de la population s'y opposent. Même si les provinces peuvent se soustraire aux changements effectués en vertu de cette règle, elles sont susceptibles, sauf dans les domaines de l'éducation et de la culture, d'y perdre financièrement.

87. Selon nous, la formule actuelle est un compromis maladroît qui, en plus d'empêcher des changements nécessaires, n'offre pas toute la protection dont les provinces, le Québec notamment, ont besoin. Les Canadiens ne doivent pas oublier que le Québec est, pour six millions de leurs concitoyens francophones qui perçoivent leur gouvernement et les pouvoirs que celui-ci détient comme leur première ligne de défense contre l'attrait assimilateur des 250 millions de Nord-Américains anglophones qui les entourent, un abri institutionnel. La reconnaissance que nous accordons au caractère distinct de la société québécoise reste vaine à moins d'être prêts à faire le nécessaire pour le préserver. Pour la plupart des Québécois, l'une des améliorations nécessaires serait manifestement de donner une plus grande portée aux mesures de protection contre les changements constitutionnels inacceptables.

⁹ Pour explications, voir chapitre I, paragraphe 14 et Annexe A.

f La formule de Victoria

74. La formule des quatre veto régionaux, proposée à Victoria en 1971, a refait surface lorsque les membres du Comité ont interrogé les témoins⁷.
75. Quelques témoins ont émis l'opinion que cette formule serait devenue désuète et qu'elle ne devrait pas renaitre. D'autres, par contre, ont prétendu le contraire.

g. Cinq veto régionaux

76. Quelques-uns ont aussi parlé de cinq régions au lieu de quatre. La Colombie-Britannique constituerait la cinquième région.

h. La protection des intérêts du Québec

77. Se pose ici la question du veto partiel, c'est-à-dire un veto dans les domaines où le Québec peut revendiquer une spécificité : langue, culture, *Code civil*, par exemple.

78. Ainsi, au sein des institutions centrales (Sénat, Chambre des communes et Cour suprême du Canada), le Québec aurait un veto qui lui confirmerait la garantie de trois juges sur neuf à la Cour suprême⁸. Actuellement, l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne donne pas une protection étanche au Québec en ce qui concerne la Cour suprême, selon certains juristes comme le professeur Peter Hogg.

79. Avant les négociations de ce qui est devenu l'Accord du lac Meech en 1987, le Québec recherchait un droit de veto sur les modifications constitutionnelles importantes, comme l'une de ses cinq conditions pour adhérer à la *Loi constitutionnelle de 1982*. Pendant les négociations de l'Accord, les autres provinces proposèrent la règle de l'unanimité.

80. Certains témoins ont proposé la règle de la double majorité (anglophone et francophone) au Sénat dans les matières culturelles et linguistiques, et la règle de la double majorité («canadienne» et «québécoise») pour les questions qui touchent le droit civil. Dans ces domaines d'amendements à la Constitution, le Sénat aurait plus qu'un veto suspensif, il jouirait d'un veto absolu, c'est-à-dire, décisionnel.

81. Qu'il s'agisse de veto partiel, de garantie constitutionnelle ou encore de protection spéciale pour le Québec au sein des institutions centrales (Sénat, Chambre des communes, Cour suprême du Canada), le Québec peut difficilement se contenter de la protection plus claire pour la Cour suprême et du Sénat. Dans une fédération, les institutions centrales jouent un très grand rôle. L'article 42 ne saurait suffire ici.

⁷ Voir chapitre 1, paragraphe 14.

⁸ Ces juges doivent venir de la magistrature québécoise ou avoir été membres du Barreau du Québec pendant au moins dix ans.

69. Durant les négociations de l'Accord du lac Meech, la demande du Québec pour un veto sur les changements constitutionnels dans certains secteurs clés aboutit finalement à l'élargissement de la règle de l'unanimité à l'article 41, de sorte que toutes les provinces, y compris le Québec, aient un droit de veto. Les dispositions suivantes se seraient ajoutées à l'article 41 :

- a) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada;
- b) les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs;
- c) le nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir;
- d) sous réserve de l'article 41d), la Cour suprême du Canada;
- e) le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires;
- f) par dérogation à toute autre loi ou usage, la création de provinces.

70. La règle de l'unanimité manque toutefois de souplesse. On ne la retrouve pas, en général, dans les constitutions des fédérations modernes et peu de témoins l'ont proposée.

d. Un veto pour le Québec

71. Des membres du Comité ont aussi soulevé à plusieurs reprises la question d'un veto sur tout ce qui exige actuellement l'appui de «deux tiers/50 p. 100». Le Québec devrait donc faire partie des «deux tiers». Des témoins ont affirmé qu'on devrait donner au Québec un tel veto, sans qu'il soit nécessaire d'accorder des veto régionaux.

72. Cette protection serait justifiée du fait que le Québec possède une langue, une culture, et un système de droit (*Code civil*) qui diffèrent de ceux des autres provinces.

e. La formule Pepin-Robarts

73. La formule de modification constitutionnelle préconisée dans le Rapport Pepin-Robarts de 1979 consistait en une résolution du Conseil de la Fédération (Chambre haute) et de la Chambre des communes, ratifiée par un référendum canadien récoltant une majorité dans : a) les provinces atlantiques; b) le Québec; c) l'Ontario; d) les quatre provinces de l'Ouest et le Nord. C'est la formule référendaire australienne adaptée au contexte canadien. Cette formule d'amendement tiendrait ainsi compte de la diversité régionale de la société canadienne. L'approbation finale viendrait du peuple.

2. Notre analyse

a. L'idée d'égalité des provinces

61. Il est impossible d'établir un parallèle entre l'égalité des personnes et celle des provinces. Le type de fédéralisme qu'on choisit détermine si les provinces sont égales ou non, tandis que l'égalité des personnes est reconnue explicitement dans la *Charte canadienne des droits et libertés* à l'article 15.

62. On relève dans la Constitution canadienne bon nombre d'asymétries plus ou moins prononcées, par exemple : le droit civil et la *Common law*, les deux langues officielles, au niveau fédéral et dans deux provinces, certaines garanties constitutionnelles et des exceptions au principe de la représentation selon la population.

63. Les décisions sur le type de fédéralisme que nous voulons n'ont rien à voir avec la *Charte*. D'après la Cour suprême du Canada, le Parlement, quand il légifère, est lié par la Charte. Mais la façon de structurer une fédération n'est pas liée par la Charte.

64. En 1867, la représentation au Sénat était fondée non pas sur l'égalité des provinces mais sur l'égalité des trois régions ou des trois «divisions» et, à partir de 1915, des quatre régions. À l'intérieur même des régions, la représentation provinciale n'a pas toujours été basée sur l'égalité des provinces.

b. Le caractère distinct du Québec

66. Il ne faut pas se surprendre que, dans un pays aussi complexe que le Canada, la procédure de modification tienne compte de cette complexité. Le caractère distinct ou unique du Québec doit se refléter dans la procédure de modification de la Constitution du Canada. On peut retracer l'origine de ce caractère distinct à l'*Acte de Québec* adopté par le Parlement de Westminster en 1774. Cette loi réintroduisait les lois civiles françaises dans une colonie britannique. Le Québec est la seule province où la langue et la culture françaises prédominent et où existe un système de droit civil. Ce caractère est reconnu dans une certaine mesure par plusieurs articles de la *Loi Constitutionnelle de 1867* : 92.13, 94, 98, 133, de même que par une loi aussi importante que la *Loi sur la Cour suprême du Canada*. Dans la procédure de modification on peut tenir compte de cette différence qui est l'une des caractéristiques fondamentales de notre pays.

c. À la recherche d'une protection constitutionnelle

67. Le Québec recherche une forme de protection constitutionnelle depuis un demi-siècle. La question a été soulevée dès la conférence fédérale-provinciale sur le sujet, en 1927. Une telle protection fut offerte à Victoria en juin 1971, mais le Québec rejeta la Charte de Victoria parce qu'il subsistait un désaccord sur le partage des pouvoirs.

68. Par la suite, le Québec revendiqua un veto direct ou indirect. La formule dite de Toronto, qui exigeait les deux tiers des provinces regroupant 80 p. 100 de la population, et la formule «deux tiers et 75 p. 100» qui ont été mises de l'avant n'eurent pas de suite.

55. Presque toutes les propositions qui nous ont été faites reprennent celles qui sont formulées depuis que le Canada a entamé sa longue quête pour trouver une procédure de modification. On a avancé tout de même quelques solutions inédites.

56. Certains témoins ont préconisé de jongler avec les formules actuelles, pour répartir différemment les exigences d'unanimité et des deux tiers des provinces représentant 50 p. 100 de la population. Certains ont opté pour la démarche proposée dans l'Accord du lac Meech en soutenant que certains sujets qui, à l'heure actuelle, n'exigent l'appui que des deux tiers des provinces et 50 p. 100 de la population, sont suffisamment fondamentaux pour requérir l'unanimité.

57. Les témoins ont proposé de nombreuses variantes à la règle actuelle des deux tiers et de 50 p. 100. Ces propositions auraient pour effet de maintenir l'égalité officielle des provinces en ne conférant aucun pouvoir spécial à l'une ou l'autre d'entre elles, mais elles porteraient l'exigence démographique à 80 p. 100 ou 85 p. 100 de la population : ce qui reviendrait, en pratique, à accorder un droit de veto aux provinces les plus peuplées. D'autres ont mentionné que cette formule pourrait exiger l'appui de toutes les provinces représentant (ou ayant déjà représenté) une proportion donnée de la population (par exemple, 25 p. 100). Pour quelques-uns cette formule devrait remplacer la règle de l'unanimité, mais pour d'autres, elle devrait remplacer à la fois la règle de l'unanimité et la règle actuelle des deux tiers des provinces et de 50 p. 100 de la population.

58. D'autres témoins encore ont réclamé un droit de veto explicite pour le Québec. Pour ce faire, il suffirait, selon eux, de modifier la règle des deux tiers et 50 p. 100 en précisant que le Québec doit faire partie des deux tiers des provinces dont l'accord est requis pour ratifier une modification constitutionnelle⁵. Si certains ont soutenu que le droit de veto du Québec devrait s'appliquer à toutes les modifications, d'autres ont recommandé que ce veto ne s'applique qu'à des sujets spécifiques susceptibles d'influer sur les besoins et les intérêts particuliers du Québec. Ainsi, ces questions pourraient être assujetties à la règle de l'unanimité. De nombreux témoins sont allés plus loin et ont proposé d'y englober les questions relatives à la langue, à la culture, au système de droit civil et aux institutions centrales (Sénat, Chambre des communes et Cour suprême du Canada).

59. Des témoins ont soutenu qu'une procédure de modification établissant des veto régionaux, telle que la formule convenue par les premiers ministres fédéral et provinciaux à la conférence de Victoria en 1971⁶, demeure la solution qui convient le mieux au Canada. Ils ont fait valoir qu'une formule régionale évite les rigidités d'une unanimité qui cherche à allier des mesures de protection spéciales pour le Québec au respect de l'égalité des provinces. Ils ont soutenu, en outre, que les formules régionales évitent aussi le besoin d'un droit de veto limité au Québec et les difficultés politiques qui surgissent quand on veut persuader les Canadiens hors Québec de l'équité d'un tel mécanisme.

60. Les partisans d'une formule régionale ne s'entendent toutefois pas sur le découpage des régions. Dans le Nord et sur la Côte ouest, tout particulièrement, des témoins se sont opposés à la division classique en quatre régions prévue par la formule de Victoria. Ils ont plaidé en faveur de cinq régions.

⁵ Cette proposition se retrouve aussi dans «*Un Québec libre de ses choix*», le Rapport du Comité constitutionnel du Parti libéral du Québec, 28 janvier 1991, p. 41 (Communément appelé le «Rapport Allaire»).

⁶ Voir le chapitre premier, au paragraphe 14.

témoins, par contre, cette doctrine est simplement une réalité inéluctable de la vie fédérale-provinciale; celle-ci étant trop profondément ancrée pour être changée. Plusieurs témoins ont dit, par exemple, qu'un grand nombre de provinces n'accepteraient pas actuellement de disparités provinciales touchant les pouvoirs de modification.

49. Quelques témoins ont abordé la question de l'égalité sous un autre angle. Leurs remarques à cet égard s'inspiraient clairement des théories récentes sur l'égalité des personnes. Le fait de traiter les gens d'égaux lorsqu'ils ne le sont pas mène à des inégalités a-t-on fait valoir. Il est effectivement nécessaire parfois de traiter les gens différemment pour les placer sur un pied d'égalité en ce qui concerne le niveau de vie et les perspectives d'avenir. Le but des programmes d'action positive est, par exemple, de permettre aux groupes qui font depuis longtemps l'objet de pratiques discriminatoires d'avoir les mêmes possibilités d'emploi que les autres Canadiens. Le même raisonnement, a-t-on avancé, vaut pour le rôle constitutionnel des provinces, bien que les problèmes du fédéralisme diffèrent de ceux que soulèvent les droits de la personne.

50. L'idée qu'un traitement différent soit nécessaire pour arriver à une égalité globale est revenue sans cesse dans les observations des Québécois. Les partisans anglophones des droits linguistiques de la minorité anglophone au Québec ont fait corps avec les autres Québécois sur ce point, tout en exprimant des craintes au sujet de leurs propres droits dans la province. Ces témoins ne croient pas que des pouvoirs distincts accordés au gouvernement du Québec au sujet des changements constitutionnels en matière de langue et de culture, ou même un droit de veto général accordé à la province, entrent en contradiction avec l'égalité. Au contraire, ces pouvoirs sont considérés comme une partie des éléments indispensables aux Québécois pour obtenir ce que la majorité anglophone hors Québec considère déjà comme acquis, soit la sécurité linguistique et culturelle. Les Québécois ont insisté clairement sur la nécessité de protéger leur différence dans la fédération et les institutions canadiennes.

51. La formule de l'unanimité a attiré tout particulièrement l'attention de ceux qui critiquent la procédure actuelle. Des témoins ont fait ressortir que cette exigence permet à n'importe quelle province de bloquer un changement constitutionnel, même si elle ne représente qu'une faible partie de la population du pays. Un des témoins a même demandé si le Canada peut se permettre de reporter des changements indispensables, simplement parce que «... le chas de l'aiguille que représente l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est trop étroit».

52. D'autres témoins ont soutenu, comme nous l'avons déjà vu, qu'il est peu probable que les provinces renoncent aux pouvoirs conférés actuellement par la règle de l'unanimité et que, puisqu'il le consentent unanimement des assemblées législatives provinciales est nécessaire pour modifier cette règle, il faut l'accepter comme une caractéristique plus ou moins permanente du paysage constitutionnel canadien.

53. Quelques témoins estiment pourtant que la règle de l'unanimité constitue un moyen de défense important pour les petites provinces. Ils considèrent qu'elle permet à n'importe quelle province, peu importe sa taille, de protéger ses intérêts fondamentaux. D'autres ont soutenu qu'en empêchant la majorité d'imposer des changements aux provinces minoritaires, la règle de l'unanimité oblige les provinces à parvenir à un consensus.

54. Quelques témoins, partisans convaincus de la valeur de la règle de l'unanimité, ont préconisé de la réviser et d'en envisager l'élargissement. Ils ont soutenu, notamment, que les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* et celles qui portent sur les droits linguistiques sont si fondamentales qu'elles exigent l'unanimité.

2) Nous recommandons :

- a) que la création de nouvelles provinces dans les territoires requiert seulement le consentement des législatures des territoires concernés et du Parlement du Canada; et

b) qu'il soit reconnu que la création de nouvelles provinces peut changer l'équilibre à l'intérieur de la fédération et peut rendre nécessaire la révision de la procédure de modification; si la création d'une nouvelle province requiert un changement de la procédure de modification, ce changement serait adopté selon la procédure de modification en vigueur à ce moment-là.

- 3) Nous recommandons que les gouvernements des territoires soient invités à participer aux futures conférences constitutionnelles.

D. LE PARLEMENT ET LES LÉGISLATURES PROVINCIALES

1. Ce que nous avons entendu

a. Égalité, veto et unanimité

45. De nombreux témoins ont reconnu que la procédure de modification en vigueur actuellement au Canada témoigne d'une série de compromis complexes obtenus afin de concilier : le principe de l'égalité des provinces, avec le besoin de garanties spéciales que des provinces, y compris le Québec, jugaient nécessaires. La règle de l'unanimité constitue un aspect important de cette harmonisation. Elle vise à accorder à toutes les provinces un droit de veto sur certains types de changements cruciaux et les protège tout en assurant leur égalité. En même temps, elle évite d'imposer des restrictions excessives sur toutes les modifications constitutionnelles.

46. Les témoins étaient toutefois grandement partagés quant au succès de la formule existante et quant à la direction que devrait prendre toute tentative pour la modifier. Pour certains d'entre eux l'égalité des provinces est indiscutable.

47. Les avis diffèrent cependant. Des témoins ont soutenu que la doctrine de l'égalité des provinces est relativement récente et a rarement été invoquée avant le début des années soixante-dix. Selon eux, cette doctrine ne s'inscrirait pas dans la tradition canadienne et les Pères de la Confédération auraient inséré, sans craintes apparentes, diverses disparités (ou asymétries) dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867.

48. Fait intéressant à souligner, nombre de témoins qui prônaient l'égalité des provinces ne rejetaient pas d'emblée des mesures de protections spéciales pour le Québec, et aucun n'a présenté d'arguments en faveur de l'égalité des provinces en tant que principe constitutionnel. Ceux qui la préconisaient considéraient que ce principe allait de soi. Des témoins beaucoup moins nombreux étaient d'avis que l'égalité des provinces devrait s'appliquer dans certains domaines, notamment les compétences législatives, sans toutefois s'étendre à la procédure de modification. Pour beaucoup de

encore à d'autres le pouvoir de décision. Une solution proposée consisterait à modifier le sous-paragraphe 42(1)e), qui assujettit le rattachement des territoires aux provinces à la règle des deux tiers et de la moitié de la population, afin d'exiger le consentement de l'assemblée législative du territoire concerné. D'autres ont aussi proposé de modifier les dispositions de l'article 43 relatives aux changements du tracé des frontières interprovinciales de façon à rendre nécessaire le consentement du territoire en cause.

39. Des témoins ont également recommandé de supprimer le sous-paragraphe 42(1)f), qui assujettit la création de nouvelles provinces à la règle des deux tiers et de la moitié de la population et place donc le sort des territoires entre les mains du gouvernement fédéral et des provinces existantes. Plusieurs témoins ont préconisé de faire relever la création de nouvelles provinces, ainsi que le rattachement d'un territoire à une province, de l'article 43 (entente bilatérale), ou d'établir une disposition constitutionnelle distincte à cet égard. Chacune des méthodes préconisées paraît du même principe : la nécessité de revenir à la situation antérieure à 1982, alors que les décisions concernant le rattachement, en tout ou en partie, d'un territoire à une province se prenaient entre le territoire concerné et le gouvernement fédéral.

40. Comme ce fut le cas pour les peuples autochtones, les divergences entre les témoins qui ont abordé les problèmes territoriaux portaient sur les moyens, non sur les objectifs. Ceux qui ont parlé n'ont pas nié que les territoires doivent participer à la vie constitutionnelle du pays et jouer un rôle défini dans la ratification des modifications qui touchent directement leurs intérêts.

b. Notre analyse

41. On peut certes comprendre que les territoires ne veulent pas être rattachés, contre leur gré, à une province. On peut comprendre aussi qu'ils soient intéressés à revenir à la situation antérieure à 1982. Entre 1871 et 1982, un territoire fédéral pouvait accéder au statut de nouvelle province par une simple loi fédérale. Ce fut le cas pour le Manitoba en 1870 et pour la Saskatchewan et l'Alberta en 1905. Ces territoires ou parties de territoires fédéraux devinrent provinces par une loi fédérale. Il y a eu un doute au sujet du Manitoba en 1870; une loi britannique en 1871 est venue écarter ce doute juridique. De 1871 à 1982, la technique constitutionnelle était très simple.

42. Les provinces en ont jugé différemment en 1982. Si d'une part l'on comprend les appréhensions des personnes des territoires, l'on ne peut nier, d'autre part, que les autres provinces ont également de bonnes raisons d'être très intéressées par la création possible de nouvelles provinces. Ainsi, par exemple, la création de nouvelles provinces soulève la question de la péréquation, de l'équilibre des régions et des provinces. Actuellement, c'est la règle «deux tiers et 50 p. 100» qui s'applique.

43. Doit-on revenir à la situation antérieure à 1982? Doit-on en venir à la solution de l'Accord du lac Meech qui substituait à la règle du «deux tiers et 50 p. 100» celle de l'unanimité? Doit-on s'en tenir au *statu quo*?

44. L'article 43 ne peut régler cette question. Il faut un amendement constitutionnel pour répondre aux demandes des territoires.

c. Nos recommandations

I) Nous recommandons que le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires requière le consentement des législatures des territoires et des provinces concernés et du Parlement du Canada.

- 1) De façon à protéger les droits ancestraux et les droits issus des traités que la Constitution canadienne garantit aux peuples autochtones du Canada, nous recommandons qu'aucune modification à la Constitution du Canada qui concernerait directement les peuples autochtones ne puisse se faire sans le consentement desdits peuples autochtones du Canada³.
- 2) Nous recommandons que les représentants des peuples autochtones du Canada soient invités à participer à toute future conférence constitutionnelle.
- 3) Nous recommandons que la Constitution du Canada prévoie la tenue de conférences constitutionnelles biennales sur les droits des peuples autochtones, la première conférence ne pourra avoir lieu plus tard qu'une année après l'adoption de la modification en question⁴.

2. Les territoires

a. Ce que nous avons entendu

34. Les représentants des gouvernements des territoires et les citoyens du Nord qui ont présenté des mémoires ou ont témoigné devant nous avaient, à l'égard du processus constitutionnel, des craintes semblables à celles des autochtones. Ils se sentent exclus et impuissants. L'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui assujettit la création de nouvelles provinces et le rattachement en tout ou en partie des territoires aux provinces à la règle des deux tiers des provinces représentant cinquante pour cent de la population, inspire un ressentiment particulier.
35. Pour les habitants du Nord, il y a deux façons de remédier à l'exclusion. Il y a d'abord la nécessité d'assurer une participation territoriale aux discussions constitutionnelles lorsque les premiers ministres élaborent des propositions de modification. Nous aborderons ce sujet plus loin.
36. Il y a ensuite la nécessité de jouer un rôle officiel dans la ratification des modifications, tout au moins lorsque celles-ci touchent directement aux frontières ou au statut des territoires. Les territoires nous ont proposé plusieurs solutions à cet égard.
37. Plusieurs territoires ont demandé d'ajouter «et les territoires» partout où il est question des provinces dans la procédure actuelle de modification de la Constitution. Cet ajout permettrait aux assemblées territoriales de participer au processus de ratification au même titre que les provinces. Il serait aussi perçu comme la reconnaissance que les habitants du Nord et les autres Canadiens sont égaux.
38. La plupart des témoins du Nord réclameraient toutefois des pouvoirs réels sur les questions qui concernent directement les territoires, au lieu de pouvoirs quasi provinciaux qui, compte tenu des exigences de l'article 38 (les deux tiers des provinces et la moitié de la population) laisseraient

³ Ces questions sont prévues à la catégorie 24 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et aux articles 25, 35, 35.1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

⁴ Un processus similaire était prévu à l'article 37 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui n'est plus en vigueur.

28. Un autre grand thème abordé par les représentants autochtones qui ont comparu devant nous était la nécessité de reconnaître le droit des peuples autochtones à élargir les modifications constitutionnelles. Ce principe était considéré comme un corollaire de ce qui, pour un grand nombre de témoins, constituait la priorité constitutionnelle des peuples autochtones, soit la confirmation de leur droit à l'autodétermination. La notion qui sous-tend ce principe est celle des nations souveraines et des relations de gouvernement, ce qui suppose que le droit d'entériner se limiterait aux traités ou aux dispositions constitutionnelles qui établissent le statut et les droits des autochtones. Même si certains ont laissé entendre que le consentement pourrait avoir lieu pendant le processus d'élaboration des propositions (ou à la fin), et n'aurait donc pas besoin d'être inscrit dans la Constitution, d'autres ont demandé une garantie constitutionnelle.

29. L'obligation d'obtenir un consentement constitue, en pratique, un droit de veto. Plusieurs témoins ont toutefois indiqué que l'utilisation du mot «consentement», qui met l'accent sur la recherche d'un consensus plutôt que sur l'opposition, traduit l'esprit dans lequel un tel droit s'exercerait. Les peuples autochtones y voient non pas tant un moyen de bloquer des changements constitutionnels qu'un outil pour adapter les changements constitutionnels à leurs besoins. Cette exigence s'appliquerait à tout le moins aux modifications relatives aux dispositions existantes qui reconnaissent des droits aux peuples autochtones. Certains témoins voulaient en élargir l'application aux dispositions qui exercent une influence déterminante mais non nécessairement exclusive sur les intérêts des peuples autochtones.

30. Même si les représentants autochtones et d'autres témoins différaient d'opinion sur les mécanismes nécessaires, tous ont parlé de participation et de consentement. Il y a lieu de signaler qu'aucun témoin n'a défendu la thèse contraire dans ce débat. Personne n'a nié que les peuples autochtones doivent trouver une place définie dans notre processus de modification de la Constitution.

b. Notre analyse

31. Le point de vue selon lequel le Canada a deux peuples fondateurs a été mise de l'avant, il y a bien des années. Lord Durham, dès 1839, avait parlé de deux nations qui se bagarraient au sein d'un même État. Georges-Etienne Cartier, l'homme fort du Bas-Canada (Québec), John A. MacDonald le leader du Haut-Canada (Ontario) et les Pères de la Confédération étaient tous de descendance

32. Les peuples autochtones n'ont pas été invités à la table des négociations en 1867 et furent ignorés dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique saut à l'article 91.24 qui confère au Parlement fédéral la compétence législative sur les «Indiens et les terres réservées aux Indiens». Plus récemment, les droits des peuples autochtones furent reconnus à l'article 25 de la Charte canadienne des droits et libertés et aux articles 35 et 35.1 de la Loi constitutionnelle de 1982.

33. Par la suite, surtout au tournant du siècle, des personnes qui n'étaient pas de descendance française ou britannique sont venues de différentes parties du monde, et ont puissamment collaboré à l'édification du Canada moderne. On inscrit d'ailleurs, à l'article 27 de la Charte canadienne des droits et libertés, cet héritage multiculturel.

protégé au sein de la Constitution quant à sa présence à la Cour suprême (article 41d)) et au Sénat (article 42b) et c)). L'Accord du lac Meech aurait constitutionnalisé le statut de la Cour suprême, sa composition de trois juges civilistes ainsi que le nombre de sénateurs par province et les pouvoirs du Sénat. Les modifications à ces deux dispositions auraient exigé l'unanimit ².

25. Nous allons revenir sur ces différents points plus loin dans ce chapitre. Le besoin de changement est des plus évident. Pour nous, en ce sens, la protection du Québec en ce qui concerne la Cour Suprême devrait être améliorée.

3. Nos recommandations

Nous recommandons que la Constitution du Canada soit modifiée afin de prévoir qu'au moins trois juges de la Cour suprême du Canada soient choisis parmi les personnes qui, après avoir été admises au Barreau du Québec, ont, pendant au moins dix ans au total, été inscrites à ce Barreau ou juges d'un tribunal du Québec ou d'un tribunal créé par le Parlement du Canada. Les six autres juges seraient nommés à partir des autres provinces et des territoires.

C. LES AUTOCHTONES ET LES TERRITOIRES

26. L'insatisfaction actuelle au sujet de la procédure de modification vient de ce qu'elle ne définit pas formellement le rôle des peuples autochtones et des territoires. Ces problèmes sont abordés ci-après à tour de rôle.

1. Les peuples autochtones

a. Ce que nous avons entendu

27. Les peuples autochtones, et de nombreux autres témoins, s'entendent sur le principe de base que toute description des peuples fondateurs du Canada qui fait abstraction des peuples autochtones est fondamentalement erronée. Une telle reconnaissance a-t-on fait valoir, donnerait un rôle formel aux peuples autochtones dans les modifications constitutionnelles. Pour de nombreux témoins, cela doit aussi comprendre une garantie constitutionnelle que les questions autochtones ne seront pas laissées pour compte lorsqu'on examinera d'autres questions nationales à l'avenir. Plusieurs témoins ont fait valoir qu'il serait possible d'assurer un rôle aux peuples autochtones dans l'amorce du processus de modification en reprenant la disposition contenue dans les modifications d'accompagnement proposées en juin 1990. Celle-ci prévoyait l'obligation de conférences constitutionnelles triennales sur les questions autochtones, auxquelles des représentants autochtones participeraient directement.

² L'article 23.6 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prescrit que les 24 sénateurs du Québec doivent avoir des biens-fonds de 4 000\$ dans le collège électoral qu'ils représentent. C'est le cas pour le Québec uniquement. Ceci suffit-il à lui donner une garantie complète, selon l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*? Certains l'affirment. Beaucoup de juristes en doutent. C'est pourquoi dans l'Accord du Lac M e ch le Québec désirait la règle de l'unanimité pour assurer sa protection. D'autres provinces ont pris l'attitude que de toute façon le sujet de la réforme du Sénat justifiait par son importance la règle de l'unanimité.

19. D'autres témoins ont adopté une position légèrement différente et prétendu qu'il n'est pas nécessaire, même pas en principe, de changer les règles de ratification. Selon eux, comme la procédure de modification n'existe que depuis 1982, il est trop tôt pour se prononcer sur sa valeur. Ces témoins ont aussi soutenu que la procédure de modification n'était pas la cause principale de l'échec de l'Accord du lac Meech.

20. Un groupe plus restreint de témoins était d'avis qu'il est difficile de modifier la Constitution à cause de l'actuelle procédure de modification. Ils ont ajouté que cette situation était normale, car la Constitution énonce des valeurs durables et doit rester relativement immuable.

21. Des témoins, prenant la contrepartie de cette opinion, préconisaient des changements à la procédure de modification. Les changements proposés et les arguments invoqués varient grandement d'un témoin à l'autre et peuvent être considérés comme autant de façons de s'éloigner du *statu quo*. Les positions les plus modérées visent des changements qui n'écartent pas le rôle du parlement fédéral et des législatures provinciales dans la ratification des modifications constitutionnelles. Par ailleurs, un autre groupe de témoins a insisté pour ajouter de nouveaux intervenants, tels que les peuples autochtones et les gouvernements des territoires, au processus de ratification.

22. Un autre groupe de témoins réclamait diverses autres réformes plus approfondies du processus actuel; leurs revendications allaient de l'élimination du rôle des provinces à la nécessité de restreindre davantage les modifications futures. Un dernier groupe, dont il sera question ailleurs, s'opposait à la ratification par les assemblées législatives et préconisait plutôt de recourir à des référendums.

2. Notre analyse

23. La procédure de modification est relativement récente (1982) : elle a été employée trois fois, dont deux fois avec succès. Il n'en demeure pas moins que les citoyens des territoires, les peuples autochtones et bon nombre de personnes au Québec ont, à des degrés divers et pour des raisons différentes, exprimé le sentiment qu'ils ne sont pas adéquatement protégés par la formule de base «2/3 et 50 p. 100» prévue aux articles 38 et 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

24. Les peuples autochtones ne sont pas satisfaits des paragraphes 42(1)e) (extension des provinces existantes) et 42(1)f) (création de nouvelles provinces). Un certain nombre de Canadiens sont insatisfaits de l'article 40 (compensation financière lorsqu'une province exerce son droit de retrait lors d'une modification concernant l'éducation et les autres domaines culturels. Le Québec l'est peut-être davantage : il est de plus insatisfait de sa protection au sein des institutions centrales (Sénat, Chambre des communes et Cour suprême). Le Québec ne croit pas qu'il soit adéquatement

¹ La procédure de modification de 1982 a été utilisée trois fois. D'abord, en 1983, l'article 38 — la formule générale — a servi pour un amendement concernant les peuples autochtones. Le Québec n'a pas voté, mais le Parlement fédéral et neuf provinces ont donné leur accord. En second lieu, la formule bilatérale de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* a été employée pour une modification touchant l'application à Terre-Neuve et Labrador de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Troisièmement, l'Accord du lac Meech de 1987-1990 ne fut pas ratifié à temps et devint caduc le 23 juin 1990. La Résolution en raison de deux points requérait un accord unanime, vu que la procédure de modification était modifiée et qu'on affectait la composition de la Cour suprême (article 41). On s'est donc servi de la procédure de modification deux fois avec succès.

6. Explications générales

12. Les modifications se font par une proclamation émise par le gouverneur général et autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et des législatures provinciales. La Chambre des communes, ou le Sénat, ou une assemblée législative provinciale, peut prendre l'initiative des procédures.

13. La Chambre des communes peut opposer son veto à tout amendement émanant du Sénat ou d'une législature provinciale. Le veto du Sénat, par contre, n'est effectif que sur des matières énoncées à l'article 44. Dans tous les autres cas, le veto sénatorial est seulement suspensif (pour 180 jours), aux termes du paragraphe 47(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

14. Une résolution d'agrément adoptée par une province, dans les cas visés aux articles 38, 41, 42 ou 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, peut être révoquée à tout moment avant la proclamation de l'amendement qu'elle autorise.

15. Selon le paragraphe 39(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, une modification constitutionnelle n'entre pas en vigueur avant un an, à moins que l'assemblée législative de chaque province ait adopté une résolution d'agrément ou de désaccord. Le délai de ratification maximal est de trois ans pour les modifications faites en vertu de l'article 38 (formule générale). Il n'y a pas de délai de précision pour les autres formes de modifications.

16. Enfin, il est à noter qu'aux termes de l'article 49 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le premier ministre du Canada doit convoquer une conférence constitutionnelle en vue d'examiner les dispositions de la procédure de modification dans les quinze ans suivant l'entrée en vigueur de cette procédure le 17 avril 1982. Une conférence des premiers ministres devra donc être convoquée au plus tard en 1997.

B. LA NÉCESSITÉ DU CHANGEMENT

1. Ce que nous avons entendu

17. Les règles que comporte la procédure de modification, qui déterminent en grande partie le processus de ratification des amendements, ont suscité une vive controverse parmi les témoins. Ceux-ci ne s'entendent pas sur la nécessité de faire des changements. Nombre d'entre eux, tout en réclamant des changements dans des domaines qui n'y sont pas assujettis, ont recommandé de ne pas toucher à la procédure de modification. Par contre, les témoins favorables à son remaniement, ne s'entendaient pas sur les changements requis.

18. Par ailleurs, les témoins opposés à des changements à la procédure s'appuyaient sur deux arguments principaux. Certains soutenaient que, même si divers changements aux règles de modification sont souhaitables en principe, il ne serait pas pratique de procéder à des changements de ce genre en ce moment. On nous a expliqué, à cet égard, que la décision du Québec de ne pas participer aux discussions constitutionnelles fédérales-provinciales, annoncée au lendemain de l'échec de l'Accord du lac Meech, empêche toute modification constitutionnelle qui exige l'unanimité (c'est le cas notamment de la procédure de modification).

- b) le droit d'une province d'avoir à la Chambre des communes un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs par lesquels elle est habilitée à être représentée lors de l'entrée en vigueur de la présente partie;

- c) sous réserve de l'article 43, l'usage du français ou de l'anglais;
- d) la composition de la Cour suprême du Canada;
- e) la modification de la présente partie.

3. La formule bilatérale

8. L'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* autorise des modifications à des dispositions de la Constitution qui n'affectent qu'une ou plusieurs provinces, mais pas toutes les provinces. Le consentement de la province concernée est requis. L'article 43 prévoit que :

43. Les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement ne peuvent être modifiées que par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisées par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province concernée. Le présent article s'applique notamment :

- a) aux changements du tracé des frontières interprovinciales;

- b) aux modifications des dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais dans une province.

9. L'article 43 fournit donc deux exemples. Le mot «notamment» suggère qu'il peut y en avoir d'autres.

4. La formule unilatérale fédérale

10. L'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* autorise le Parlement à modifier les dispositions de la Constitution relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat et à la Chambre des communes, sous réserve des articles 41 (unanimité) et 42 (formule générale). L'article 44 se lit ainsi :

44. Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat et à la Chambre des communes.

5. La formule unilatérale provinciale

11. Selon l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, une législature a compétence pour modifier la Constitution de sa province, sous réserve de l'article 41. L'article 45 se lit comme suit :

45. Sous réserve de l'article 41, une législature a compétence exclusive pour modifier la Constitution de sa province.

- a) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada;
- b) les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs;
- c) le nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir;
- d) sous réserve de l'alinéa 41d), la Cour suprême du Canada;
- e) le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires;
- f) par dérogation à toute autre loi ou usage, la création de provinces.

4. Le paragraphe 38(3) de la *Loi constitutionnelle de 1982* permet à une province d'exercer son droit de retrait («*opting out*»), dans la mesure où une modification constitutionnelle réduirait ses pouvoirs législatifs, ses droits de propriété ou ses privilèges. Les paragraphes 38(2) et 38(3) se lisent comme suit :

38(2) Une modification faite conformément au paragraphe (1) mais dérogeant à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial exige une résolution adoptée à la majorité des sénateurs, des députés fédéraux et des députés de chacune des assemblées législatives du nombre requis de provinces.

(3) La modification visée au paragraphe (2) est sans effet dans une province dont l'assemblée législative a, avant la prise de la proclamation, exprimé son désaccord par une résolution adoptée à la majorité des députés, sauf si cette assemblée, par résolution également adoptée à la majorité, revient sur son désaccord et autorise la modification.

5. Lorsqu'une province exerce son droit de retrait, à l'occasion d'un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, une juste compensation est fournie, selon l'article 40 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

6. Le droit de retrait ne s'applique pas aux modifications visées par le paragraphe 42(1), selon le paragraphe 42(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

2. La formule de l'unanimité

7. L'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* stipule que certaines modifications de la Constitution nécessitent le consentement du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province. Cinq matières requièrent le consentement unanime. L'article 41 se lit ainsi :

41. Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province :

- a) la charge de la Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur;

La procédure de modification

A. INTRODUCTION

1. La procédure de modification de la Constitution du Canada, prévue à la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, comprend cinq formules d'amendement. Chacune de ces formules s'applique à une catégorie particulière de modifications constitutionnelles et définit les exigences relatives aux dispositions qui permettent de modifier les aspects de la Constitution relevant de chaque catégorie. Il y a donc cinq façons de modifier notre Constitution : 1) la formule générale (deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population); 2) la formule de l'unanimité; 3) la formule bilatérale; 4) la formule unilatérale fédérale; et 5) la formule unilatérale provinciale. Nous en traitons brièvement.

1. La formule générale

2. La Constitution du Canada peut être modifiée, selon le paragraphe 38(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, avec le consentement des deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population des provinces. Le paragraphe 38(1) se lit comme suit :

38(1) La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée à la fois :

- a) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes;
- b) par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.»

3. Cette formule générale, communément appelée «2/3 et 50 p. 100», a un caractère résiduel c'est-à-dire qu'elle s'applique à toute modification autre que celles visées par d'autres articles. Elle s'applique, notamment, au partage des compétences législatives, à la plupart des dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* et aux questions prévues au paragraphe 42(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

42(1) Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait conformément au paragraphe 38(1) :

autres spécialistes du processus de modification. Des audiences publiques dans toutes les capitales provinciales, ainsi qu'à Vancouver et à Montréal, ont suivi. Étant donné la nature de nos travaux, nous avons estimé particulièrement important que ce comité soit en contact direct avec les Canadiens de toutes les régions du pays.

6. Nous avons donc commencé nos audiences avec des témoins-spécialistes le 19 février. Pendant ce temps, nous informions le public de notre mandat et l'invitions, au moyen d'annonces parues dans les journaux d'un océan à l'autre ou diffusées à la chaîne de télévision parlementaire, à donner son avis. Nous espérons que, en plus de nous fournir dès le départ une bonne base de connaissances, les témoignages des spécialistes seraient utiles aux personnes qui répondraient à notre invitation de présenter des mémoires.

7. Le 18 mars 1991, nous amorçons nos audiences dans l'Ouest par un premier arrêt à Edmonton, avant de nous rendre à Yellowknife, Whitehorse, Victoria, Vancouver, Regina et Winnipeg. Puis, à partir du 8 avril, nous avons parcouru la région de l'Atlantique en nous arrêtant à Fredericton, Halifax, St. John's et Charlottetown. Nous avons ensuite entendu des témoins à Toronto, Ottawa et Montréal avant de conclure nos audiences en dehors de la Capitale nationale à Québec le 30 avril. Après avoir entendu d'autres témoins, notamment cinq spécialistes sur la constitution de cinq autres États fédéraux étrangers soit la Belgique, l'Australie, la Suisse, l'Allemagne et les États-Unis, à Ottawa, nous avons commencé, dès le début de mai, à rédiger le présent rapport.

8. Le Comité a reçu plus de 500 mémoires présentés par environ 450 personnes et organismes et a entendu 209 témoins (individus et organismes) au cours de ses audiences. Nous tenons à remercier sincèrement tous ceux qui ont participé à nos travaux en présentant un mémoire, en comparaisant devant nous ou en faisant l'un et l'autre. Nous avons été impressionnés, et parfois touchés, par les efforts faits par ces Canadiens à cette occasion. Ces documents allaient de lettres d'une page, où l'on répondait brièvement aux questions soulevées dans notre mandat, à des analyses approfondies et des exposés de cinquante et même cent pages. Nombreux sont ceux qui se soucient de notre pays et de son avenir. Nous les en remercions au nom de tous les Canadiens.

9. Ce rapport n'entérine pas tout ce que tous les témoins nous ont déclaré. C'eût été impossible puisque nos témoins divergeaient d'opinion sur tous les points que nous avions entrepris d'examiner. Les pages qui suivent reflètent toutefois ce que nous avons entendu et montrent clairement que nos décisions ont été influencées par l'apport des Canadiens qui ont bien voulu nous faire bénéficier de leurs connaissances, de leurs perceptions et de leurs opinions.

Mandat et mode de fonctionnement du Comité

A. MANDAT

1. Le 17 décembre 1990, la Chambre des communes adoptait une résolution qui instaurait un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, chargé d'étudier la procédure de modification de la Constitution et de proposer des améliorations. La résolution invitait le Sénat à se joindre aux Communes pour former ce comité, invitation que le Sénat a acceptée le 30 janvier 1991.

2. Le mandat confié au Comité par les deux Chambres du Parlement était bien précis. Il portait sur la façon de modifier la Constitution et sur les règles énoncées à cet égard dans la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le mandat n'imposait toutefois pas l'examen d'autres grandes questions constitutionnelles, bien que le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, la réforme du Sénat et d'autres institutions fédérales, ainsi que les droits des autochtones et d'autres minorités, aient inévitablement fait surface dans nos discussions.

3. Le mandat mentionne des aspects importants du processus de modification : a) le rôle de la population canadienne; b) l'efficacité du processus actuel et des règles ou procédures de modification qui le régissent; et c) la nécessité d'examiner des solutions de rechange, telles que référendums, assemblées constituantes et audiences publiques. Mais le mandat ne nous limitait pas à l'étude de ces questions. Il laissait donc le Comité libre de déterminer ce qu'englobe le processus de modification et de décider quelles réformes il devrait envisager.

4. La création de ce Comité démontre que le Parlement croit que la procédure de modification requiert des améliorations et que toute nouvelle démarche pour changer la Constitution doit commencer par un examen attentif du processus de modification actuel et des règles de procédure qui le régissent. Ces convictions ont déterminé l'orientation fondamentale de nos travaux.

B. TRAVAUX DU COMITÉ

5. Le Comité a amorcé ses travaux à Ottawa le 5 février 1991. Il s'est réuni pour élire ses deux coprésidents et a établi la méthode qu'il entendait suivre pour s'acquitter de son mandat. Il a décidé de tenir, à Ottawa, une première série d'audiences auxquelles il convierait des universitaires et

D. CONCLUSION

22. Le contexte actuel n'est pas sans rappeler, à certains égards, celui des années 1864, au moment où les Pères de la Confédération établissaient un système fédéral de gouvernement. La situation politique et économique était alors vraiment difficile et il fallait faire preuve d'imagination créatrice. C'est aussi le cas aujourd'hui.

23. Les périodes de centralisation et de décentralisation se succèdent dans l'histoire des États fédéraux. Le fédéralisme n'est pas statique, loin de là. À ce moment difficile de l'histoire canadienne, il revient aux parlementaires d'assumer leurs responsabilités, et celles-ci concernent au premier chef le contrat social par excellence, c'est-à-dire la Constitution du pays et sa mise à jour.

La Commission recommande à l'Assemblée nationale l'adoption au printemps 1991 d'une loi établissant le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec¹³.

Cette Commission proposait aussi un modèle de loi sur le référendum :

Cette loi renfermerait trois sections, à savoir un préambule, une première partie portant sur la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec, et une seconde partie portant sur l'offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle.

16. Au niveau fédéral, deux initiatives ont vu le jour : le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (Commission Spicer), en novembre 1990; et, un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution (le Comité) le 30 janvier 1991. Dans le Discours du Trône du 13 mai 1991, le gouvernement a signalé son intention d'établir un Comité parlementaire dans le but de réviser ses propositions sur la Constitution et de consulter les Canadiens sur le sujet.

C. LE FÉDÉRALISME EXÉCUTIF

17. Il convient de dire quelques mots sur le fédéralisme exécutif. Les onze premiers ministres ont commencé à se réunir assez régulièrement après la Seconde Guerre mondiale. Ces réunions ont donné naissance à ce que plusieurs juristes et politologues ont appelé le «fédéralisme exécutif».

18. Cette nouvelle «institution» ou «tradition» est née en partie du fait que le Sénat, selon plusieurs auteurs, n'a peut-être pas toujours su jouer son rôle de Chambre des régions et des provinces. Les premiers ministres provinciaux ont donc rempli le vide qui s'était créé. Cette «institution» doit aussi sa naissance, en partie, à l'absence d'une formule d'amendement dans la Constitution. Lorsque des modifications à la Constitution devenaient nécessaires, les deux ordres de gouvernement se rencontraient pour négocier les amendements que le Parlement de Westminster était invité à adopter par la suite.

19. Comme en 1787 aux États-Unis, le pouvoir législatif, en 1867, était prédominant au Canada, mais l'exécutif a fini par prendre le dessus au XX^e siècle. Il en a résulté une dynamique nouvelle au sein de la confédération, où le «fédéralisme exécutif» s'est imposé en matière de négociation d'amendements constitutionnels.

20. Les conférences interprovinciales instituées en 1887 et reprises, après un long laps de temps, en 1960, sont devenues annuelles depuis lors. Elles ont contribué au renforcement du «fédéralisme exécutif»¹⁴.

21. Les conférences constitutionnelles fédérales-provinciales se sont multipliées. On n'a qu'à songer à la Conférence sur la formule Fulton-Favreau de 1964, à la conférence de Victoria en 1971, qui porte en partie sur la formule d'amendement des quatre veto régionaux, ou à la conférence de novembre 1981 sur le rapatriement de la Constitution.

¹³ Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, mars 1991, p. 89.

¹⁴ Ces conférences avaient d'abord été convoquées par le premier ministre québécois Honoré Mercier et elles ont été reprises par un de ses jointains successeurs, le premier ministre Jean Lesage.

1990. Le Nouveau-Brunswick donna enfin son accord le 15 juin 1990, mais le Manitoba et Terre-Neuve ne ratifièrent pas l'entente. L'Accord du lac Meech devint donc caduc le 23 juin 1990, soit trois ans après la ratification par le Québec.

14. Il y aurait beaucoup à écrire sur l'histoire du rapatriement de la Constitution du Canada. Le Québec, depuis le début des pourparlers en 1927, avait demandé un droit de veto. La question revint à l'ordre du jour une bonne dizaine de fois. Plusieurs formules furent mises de l'avant:

a) la formule Fulton-Favreau exige une résolution du Sénat, de la Chambre des communes et de l'Assemblée législative de deux tiers des provinces, représentant au moins 50 p. 100 de la population pour toutes les révisions sauf celles où l'unanimité s'impose;

b) la formule de Victoria demande une résolution du Sénat, de la Chambre des communes et de l'Assemblée législative d'au moins deux des provinces de l'Atlantique, chaque province qui compte ou a déjà compté au moins 25 p. 100 de la population du Canada, et d'au moins deux des provinces de l'Ouest, représentant au moins 50 p. 100 de la population de cette région;

c) la formule Pepin-Robarts consiste en une résolution de la Chambre des communes et du Conseil de la Fédération (Chambre haute), ratifiée par un référendum récoltant une majorité à la fois (1) dans les provinces de l'Atlantique, (2) au Québec, (3) en Ontario et (4) dans les provinces de l'Ouest et les territoires;

d) la formule de Toronto exige une résolution du Sénat, de la Chambre des communes et de l'Assemblée législative de deux tiers des provinces, représentant au moins 80 p. 100 de la population;

e) la formule de Vancouver, qui a servi de base à l'actuelle procédure normale de modification, requiert l'approbation du Sénat, de la Chambre des communes et de l'Assemblée législative de deux tiers des provinces, représentant au moins 50 p. 100 de la population.

B. LA SITUATION APRÈS L'ÉCHEC DE L'ACCORD DU LAC MEECH

15. À la fin de l'été 1990, le gouvernement du Québec institua la Commission Bélanger-Campeau. Il s'agissait d'une commission parlementaire élargie¹². Cette Commission proposait en conclusion :

12 Outre les dix-huit membres de l'Assemblée nationale, les autres membres étaient les suivants : Michel Bélanger (coprésident), Jean Campeau (coprésident), André Ouellet (Parti libéral du Canada), Jean-Pierre Hogue (Parti progressiste-conservateur du Canada), Lucien Bouchard (Bloc québécois), M^{re} Marcel Beaudry (associé dans le cabinet Beaudry, Bertrand), Mme Cheryl Campbell Steer (associée dans le cabinet Ernst et Young), M. Jean-Claude Beaumier (président de l'Union des municipalités du Québec), M^{re} Claude Beland (président de la Confédération des Caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec), M. Guy D'Amjou (président de la Fédération des commissions scolaires catholiques), M. Ghislain Dufour (président du Conseil du patronat du Québec), M. Louis Laberge (président de la Fédération des travailleurs du Québec), M. Gérard Larose (président de la Confédération des syndicats nationaux), M. Roger Nicolet (président de l'Union des municipalités régionales de comtés), Mme Lorraine Pagé (présidente de la Centrale de l'enseignement du Québec), M. Charles-Albert Poissant (président du conseil d'administration et chef de la direction de Donohue Inc.), M. Jacques Proulx (président de l'Union des producteurs agricoles) et M. Serge Turgeon (président de l'Union des artistes).

manitobaine et québécoise, mais institutionnelle par la terre-neuvienne. La Cour suprême du Canada fut saisie du litige en avril 1981. Le 28 septembre 1981, le plus haut tribunal du pays déclara que les Chambres fédérales pouvaient, en droit, s'adresser unilatéralement à la Reine et au Parlement de Westminster pour rapatrier la Constitution et y inclure une Charte des droits, mais qu'une convention constitutionnelle exigeait, pour ce faire, un appui substantiel des provinces, appui qui faisait défaut dans les circonstances⁷.

10. Le premier ministre Trudeau convoqua une conférence des premiers ministres pour obtenir pareil appui. Neuf provinces sur dix donnèrent leur accord le 5 novembre 1981. Dans les jours et les semaines qui suivirent, le Sénat et la Chambre des communes adoptèrent une résolution sur la Constitution du Canada et votèrent une adresse conjointe⁸ à la Reine. Le Parlement de Westminster adopta la *Loi de 1982 sur le Canada*, qui comprend la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette *Loi de 1982 sur le Canada* rapatriait la Constitution et y enchaînait une procédure de modification, une Charte des droits et quelques modifications constitutionnelles, dont l'article 92A qui octroyait un pouvoir de taxation indirecte aux provinces en matière de richesses naturelles. Le Québec, lors des négociations à Ottawa en novembre 1981, refusa de donner son accord. L'Assemblée nationale du Québec entérina cette position, qui fut appuyée majoritairement par le Parti libéral du Québec, de concert avec le Parti québécois alors au pouvoir⁹.

11. Le Québec contesta devant jusqu'à la Cour suprême du Canada la constitutionnalité de ce rapatriement, en arguant que «l'appui substantiel» des provinces devait comprendre celui du Québec. La Cour suprême du Canada, en décembre 1982, déclara qu'il n'y avait pas de convention constitutionnelle à cet effet, et que le Québec n'avait pas de veto¹⁰. Le Québec était donc lié par la *Loi constitutionnelle de 1982*.

12. Le Parti libéral prit le pouvoir au Québec aux élections générales de décembre 1985. En mai 1986, au Mont-Gabriel, le Québec posait cinq conditions pour rejoindre la «famille constitutionnelle» à la table des négociations¹¹. Le 12 août 1986 à Edmonton, lors de leur conférence annuelle, les premiers ministres provinciaux acceptaient de limiter le dialogue aux cinq points proposés par Québec. Le 30 avril suivant, au lac Meech, les onze premiers ministres signaient l'Accord du lac Meech. L'Assemblée nationale du Québec tint des audiences publiques quelques jours plus tard, puis le 3 juin 1987, à l'édifice Langevin à Ottawa, l'entente était mise en forme juridique et signée par les onze premiers ministres. Restait la question de la ratification par les onze assemblées législatives, pour respecter la procédure de modification enchaînée en 1982 dans la Constitution canadienne, aux articles 38 à 49 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

13. La Chambre des communes et huit assemblées législatives donnèrent leur aval. Le Nouveau-Brunswick et le Manitoba manquèrent à l'appel. Terre-Neuve rescinda son accord le 6 avril 1990. Une dernière conférence constitutionnelle se tint par la suite à Ottawa, du 2 au 9 juin

⁷ *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

⁸ À la Chambre des communes le 2 décembre 1981, il y eut un vote favorable (246 à 24), de même qu'au Sénat le 8 décembre 1981 (59 à 23).

⁹ Les résultats du vote à l'Assemblée nationale furent de 111 à 9.

¹⁰ *Renvoi sur le veto du Québec*, [1982] 2 R.C.S. 793

¹¹ Les cinq conditions étaient les suivantes: 1) reconnaissance explicite du Québec comme société distincte; 2) garantie de pouvoirs accrus en matière d'immigration; 3) limitation du pouvoir fédéral de dépenser; 4) reconnaissance d'un droit de veto; et 5) participation du Québec à la nomination des trois juges civilistes à la Cour suprême du Canada.

4. Entre 1919 et 1931, le Canada devint graduellement un pays indépendant⁴. Mais il conserva ses caractéristiques fondamentaux: monarchie constitutionnelle, système parlementaire, gouvernement responsable, État fédéral. En 1982, une *Charte des droits et libertés* venait s'incorporer à la Constitution.

6. La situation de 1867 était acceptable pour l'époque mais elle était devenue anachronique après l'indépendance du Canada, qui fut formellement reconnue en 1931 par le *Statut de Westminster*.
 7. Les divers gouvernements au Canada se mirent à l'oeuvre à partir de 1927, pour trouver enfin une formule générale d'amendement en 1982. Il fallut plusieurs tentatives pour y arriver⁶.

8. Au référendum du 20 mai 1980, la population québécoise refusa à 60 % de donner au gouvernement du Québec le mandat de négocier la souveraineté et une association économique avec le reste du Canada. En septembre 1980, se tint à Ottawa, une importante conférence constitutionnelle, qui portait, entre autres choses, sur la formule d'amendement. Cette conférence fut un échec.

9. En octobre 1980, le gouvernement du premier ministre Trudeau tenta de rapatrier unilatéralement la Constitution. Deux provinces seulement le suivirent: l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Trois autres (Manitoba, Terre-Neuve et Labrador et Québec) en contestèrent l'initiative devant leurs cours d'appel. La tentative fut jugée constitutionnelle par les cours

⁴ *Re: Offshore Mineral Rights of British Columbia*, [1967] R.C.S. 792.
⁵ Voici la liste des modifications constitutionnelles de 1867 à 1982:

1) L'Acte de la Terre de Rupert de 1868; 2) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1871; 3) L'Acte du Parlement du Canada de 1875; 4) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1886; 5) La Loi de 1893 sur la révision du droit statutaire; 6) L'Acte concernant l'Oreleur canadien (nomination d'un suppléant) de 1895; 7) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1907; 8) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1915; 9) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1916; 10) La loi de 1927 sur la révision du droit statutaire; 11) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1926; 12) Le Statut de Westminster de 1931; 13) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1940; 14) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1943; 15) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1946; 16) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1949; 17) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique (no 2) de 1949; 18) La Loi de 1950 sur la révision du droit statutaire; 19) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1951; 20) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1960; 21) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1964; 22) Modifications par arrêté en conseil (article 146 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique); 23) Loi constitutionnelle de 1982.

⁶ Un premier essai en 1927, après la *Déclaration Balfour* de 1926 sur l'égalité des Dominions; un second en 1931, au moment de l'adoption du *Statut de Westminster*, un troisième en 1935, où fut créé un comité parlementaire de la Chambre des communes; un quatrième en 1949, lors du mini-rapatriement du premier ministre Louis Saint-Laurent consacré à l'article 91.1 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; un cinquième en 1960-61, avec la formule d'amendement Fulton; un sixième en 1964, avec la formule Fulton-Favreau; un septième en 1968-71, avec la Charte de Victoria et les quatre veto régionaux; un huitième en 1976, avec les trois options proposées par M. Trudeau (1° le rapatriement; 2° une nouvelle formule d'amendement; 3° le rapatriement, la formule d'amendement, le statut de la Cour suprême et la protection des droits fondamentaux et linguistiques); un neuvième en 1979 (lors d'une conférence qui comprenait quinze points à l'ordre du jour dont la formule d'amendement); un dixième en 1980 (avec 12 points à l'ordre du jour dont le rapatriement et une formule d'amendement) et enfin un onzième en novembre 1981, qui aboutit à la procédure de modification actuelle.

A. HISTORIQUE

1. En 1867, le Canada s'est doté d'une Constitution fédérale à la suite de la rencontre des délégués de la Province du Canada (Haut-Canada [Ontario] et Bas-Canada [Québec]), de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve et de l'Île-du-Prince-Édouard à Charlottetown, en septembre 1864, et à Québec, en octobre 1864, et des délégués des trois premières provinces à Londres, en décembre 1866. Les 72 Résolutions de Québec et les 69 Résolutions de Londres servirent de base au *British North America Act 1867*, une loi britannique qui est la Loi fondamentale du pays, car à l'époque le Canada était une colonie britannique jouissant d'une autonomie interne. Avec le rapatriement de la Constitution en 1982, cette loi porte le nom de *Loi constitutionnelle de 1867*.

2. Aux conférences de 1864 et de 1866, les «Pères de la Confédération» étaient tous des élus du peuple désignés par leurs législatures respectives. Bien que la première conférence eut lieu à Charlottetown, l'Île-du-Prince-Édouard n'entra dans la Confédération qu'en 1873,¹ après la création du Manitoba par une loi fédérale, en 1870, et après la Colombie-Britannique qui se joignit au Canada en 1871². La Saskatchewan et l'Alberta furent créées en 1905, par deux lois fédérales. Terre-Neuve rejoint le Canada en 1949; une loi britannique, cette année-là, donna force de loi constitutionnelle à l'entente Canada-Terre-Neuve.

3. Le Canada, en 1867, avait un régime parlementaire de type britannique : le gouvernement responsable existait depuis 1846 en Nouvelle-Écosse, et depuis 1847 dans la Province du Canada. Le régime était une monarchie constitutionnelle. À partir du 1^{er} juillet 1867, le Canada devint une véritable fédération, comme le préambule et plusieurs articles de la *Loi constitutionnelle de 1867* le montrent clairement. Les tribunaux devaient par la suite reconnaître ce caractère fédéral dans de très nombreux arrêts.

¹ Par arrêté en conseil du 26 juin 1873 (Londres).

² Par arrêté en conseil du 16 mai 1871 (Londres).

³ La Terre de Rupert et les Territoires du Nord-Ouest furent admis le 23 juin 1870 par arrêté en conseil (Londres). Les territoires britanniques de l'Amérique du Nord britannique ne faisant pas déjà partie du Canada furent annexés au Canada le 31 juillet 1880 par arrêté en conseil (Londres).

Les questions relatives au partage des pouvoirs et aux institutions centrales (Chambre des communes, Sénat, Cour suprême) ne font pas partie de notre mandat. On ne se surprendra donc guère que nos recommandations ne portent pas sur ces sujets.

Mais notre optimisme ne découle pas seulement des possibilités entrevues. Nous sommes convaincus, à la suite des échanges que nous avons eus avec les Canadiens ces derniers mois, que la volonté de changement existe. Le mécontentement qui s'est manifesté lors des négociations de l'Accord du lac Meech persiste et ouvre désormais la voie, de façon générale, à une réforme constitutionnelle étendue. À l'évidence, les Canadiens et les Canadiennes veulent des changements.

Le pays a aussi, selon nous, l'aptitude nécessaire pour réaliser une réforme constitutionnelle. Nos discussions d'un bout à l'autre du pays ont fait ressortir des désaccords profonds, mais elles nous ont aussi permis de redécouvrir que les Canadiens sont des gens raisonnables qui peuvent et veulent travailler ensemble pour trouver un terrain d'entente. Nous ne nous sommes heurtés nulle part au dogmatisme aveugle qui, en rejetant tout compromis, aboutit inévitablement au désaccord. Nous avons, au contraire, trouvé des gens pondérés dont les fermes convictions sont le fruit de l'expérience personnelle et de l'attachement au principe d'équité.

Nous croyons qu'en les aidant à mieux comprendre leurs différences, une culture politique commune offre aux Canadiens l'assise essentielle sur laquelle fonder leur consensus. Nous espérons que ce rapport contribuera à améliorer le processus qui doit permettre de réaliser ce consensus et de renouveler la Constitution. Aujourd'hui, comme en 1864-1867, les parlementaires doivent faire montre d'imagination créatrice.

Le Canada est manifestement au seuil d'une ère de grande réforme constitutionnelle. Les Canadiens se trouvent donc devant deux questions fondamentales : quelle est la meilleure façon de réaliser des changements et quels sont les changements précis qui s'imposent?

Le présent rapport, qui renferme nos conclusions et recommandations sur le processus de modification de la Constitution, apporte des éléments de réponse à la première question¹. Notre attention s'est portée à la fois sur la procédure de modification, où les règles de ratification sont établies, et sur les phases moins définies du processus, où les propositions de réforme sont élaborées et le public peut se faire entendre.

Nous commençons, au chapitre premier, par un historique des réformes constitutionnelles au Canada. Après le chapitre II, qui expose le mandat du Comité, nous examinons au chapitre III les règles qui figurent à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* et qui régissent actuellement le processus de modification de la Constitution canadienne. Ce chapitre est peut-être la partie la plus technique du rapport. Il traite surtout des changements qui exigeront des modifications constitutionnelles. Nos observations concernant la participation des autochtones et des territoires aux discussions constitutionnelles font toutefois exception. Elles se retrouvent la parce qu'elles découlent de l'analyse nécessaire à d'autres fins dans le rapport.

Les chapitres IV à VI portent sur des composantes du processus de réforme constitutionnelle qui ne sont pas régies par les règles établies à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Leur but principal est d'examiner et de comparer divers mécanismes qui permettraient d'intensifier la participation populaire et de rendre le processus plus sensible aux besoins de la population. Nous examinons, au chapitre IV, la possibilité de recourir aux référendums, notamment pour faire approuver les propositions constitutionnelles. Au chapitre V, nous nous penchons sur une étape antérieure du processus, pendant laquelle les changements recherchés prennent la forme de propositions, et y examinons l'opportunité de convoquer une assemblée consultative. Nous traitons, au chapitre VI, des audiences publiques tenues par des comités parlementaires et de la possibilité d'y recourir à diverses étapes du processus de réforme constitutionnelle.

Au chapitre VII, nous dressons un bilan de ce que des spécialistes internationaux nous ont appris sur les constitutions fédérales de certains pays étrangers. Enfin, au chapitre VIII, nous donnons la liste de nos recommandations.

La note dominante de ce rapport est notre croyance en la possibilité d'un progrès authentique. Le Canada n'est en mesure de modifier sa propre Constitution que depuis 1982; il ne fait que commencer, selon nous, à explorer toute l'étendue des possibilités de renouvellement des façons d'améliorer le processus qui pourraient, croyons-nous, avoir une incidence marquée sur toute tentative de réforme constitutionnelle à l'avenir. Il y a là des possibilités réelles de progrès.

¹ Les questions concernant le partage des compétences législatives et les institutions centrales — Chambre des communes, Sénat et Cour suprême — ne font pas partie de notre mandat. En conséquence, nos recommandations ne porteront pas sur ces sujets.

ANNEXE C — LISTE DES SOUMISSIONS	105
ANNEXE B — LISTE DES TÉMOINS	85
ANNEXE A — PARTIE V DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982	81
ADDENDUM	79
RAPPORT MINORITAIRE	75
LISTE DES RECOMMANDATIONS	69
F. ÉTATS-UNIS (James Pope)	67
E. L'ALLEMAGNE (Helmut Steinberger)	65
D. LA SUISSE (Jean-François Aubert)	63
C. L'Australie (Leslie Zines)	61
B. LA BELGIQUE (Francis Delpérée)	59
A. INTRODUCTION	59
CHAPITRE VII — LA CONTRIBUTION DES EXPERTS ÉTRANGERS	59
C. NOS RECOMMANDATIONS	57
B. ANALYSE	56
3. Devant quel type d'organisme?	56
2. À quelle étape du processus?	55
1. Nécessité de tenir des audiences publiques	55
A. CE QUE NOUS AVONS ENTENDU	55
CHAPITRE VI — LES AUDIENCES PUBLIQUES	55
E. NOS RECOMMANDATIONS	53
D. CONCLUSIONS	52
3. Participation	51
2. Représentation	49
1. Considérations préliminaires	49
C. NOTRE ANALYSE	49
a. Les arguments pour	46
b. Les arguments contre	47
2. Principes	46
1. Propositions	46
B. CE QUE NOUS AVONS ENTENDU	46

G. ÉGALITÉ PROVINCIALE ET DROITS

33	1. Ce que nous avons entendu
33	2. Notre analyse
34	3. Nos recommandations

CHAPITRE IV — LE RÉFÉRENDUM

A. INTRODUCTION : L'EXPÉRIENCE CANADIENNE

35	1. Définition et types de référendums
36	2. Référendums nationaux de 1898 et de 1942
36	3. Référendums provinciaux
36	4. Référendums de Terre-Neuve et Labrador de 1948
37	5. Référendum et vote de confiance
37	6. Libellé de la question référendaire et déroulement du référendum
37	7. Lois sur le référendum

B. CE QUE NOUS AVONS ENTENDU

38	1. Le principe du référendum
38	a. Quelques interrogations sur le principe du référendum
38	b. Responsabilité politique
39	c. Référendum obligatoire ou référendum facultatif
40	d. Référendum et minorités
40	e. Participation de la population lors des référendums
40	f. À quelle étape du processus de modification
41	g. Délai pour la tenue d'un référendum
41	2. Organisation et déroulement du référendum
41	a. Constitutionnalisation du référendum ou adoption d'une loi fédérale
41	b. Rédaction de la question référendaire
42	c. Financement
42	d. Campagne référendaire
42	e. Information lors d'un référendum
43	f. Interprétation des résultats du référendum

C. ANALYSE

43	1. Un référendum de ratification enchassé dans la Constitution
44	2. Un référendum facultatif autorisé par une législation fédérale

D. NOS RECOMMANDATIONS

CHAPITRE V — LES ASSEMBLÉES CONSTITUANTES

A. DE QUOI S'AGIT-IL?

C. LES AUTOCHTONES ET LES TERRITOIRES	16
1. Les peuples autochtones	16
a. Ce que nous avons entendu	16
b. Notre analyse	17
c. Nos recommandations	18
2. Les territoires	18
a. Ce que nous avons entendu	18
b. Notre analyse	19
c. Nos recommandations	19
D. LE PARLEMENT ET LES LÉGISLATURES PROVINCIALES	20
1. Ce que nous avons entendu	20
a. Égalité, veto et unanimité	20
b. Les propositions	22
2. Notre analyse	23
a. L'idée d'égalité des provinces	23
b. Le caractère distinct du Québec	23
c. À la recherche d'une protection constitutionnelle	23
d. Un veto pour le Québec	24
e. La formule Pepin-Robarts	24
f. La formule de Victoria	25
g. Cinq veto régionaux	25
h. La protection des intérêts du Québec	25
3. Nos recommandations	28
E. LES MÉCANISMES DE SOUPLESSE	29
1. L'article 43 (modifications bilatérales)	29
a. Ce que nous avons entendu	29
b. Notre analyse	29
2. Le droit de retrait	30
a. Ce que nous avons entendu	30
b. Notre analyse	30
3. Arrangement administratif et délégation de compétence législative	31
4. Nos recommandations	31
F. LA PÉRIODE DE RATIFICATION DE TROIS ANS	32
1. Ce que nous avons entendu	32
2. Notre analyse	32
3. Nos recommandations	33

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I — LE CONTEXTE CONSTITUTIONNEL	3
A. HISTORIQUE	3
B. LA SITUATION APRÈS L'ÉCHEC DE L'ACCORD DU LAC MEECH	6
C. LE FÉDÉRALISME EXÉCUTIF	7
D. CONCLUSION	8
CHAPITRE II — MANDAT ET MODE DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ	9
A. MANDAT	9
B. TRAVAUX DU COMITÉ	9
CHAPITRE III — LA PROCÉDURE DE MODIFICATION	11
A. INTRODUCTION	11
1. La formule générale	11
2. La formule de l'unanimité	12
3. La formule bilatérale	13
4. La formule unilatérale fédérale	13
5. La formule unilatérale provinciale	13
6. Explications générales	14
B. LA NÉCESSITÉ DU CHANGEMENT	14
1. Ce que nous avons entendu	14
2. Notre analyse	15
3. Nos recommandations	16

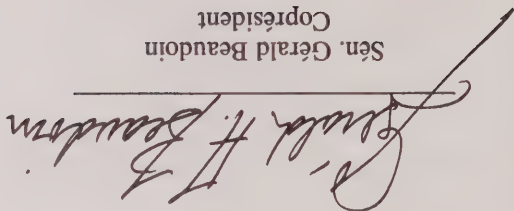
PRÉFACE DES COPRÉSIDENTS

Notre Comité aura vécu 135 jours. Les centaines d'heures d'audiences publiques, les longues journées de délibérations et de débats à huis clos, ont été démunies d'esprit partisan. Même si nos membres ont tous abordé les questions débattues à la lumière de leurs propres valeurs et perspectives, les désaccords n'ont eu lieu que sur des questions de principe. Tous ont gardé le même objectif avec ferveur : dégaier des propositions qui pourraient permettre au Canada de traverser non seulement la crise actuelle mais un autre siècle.

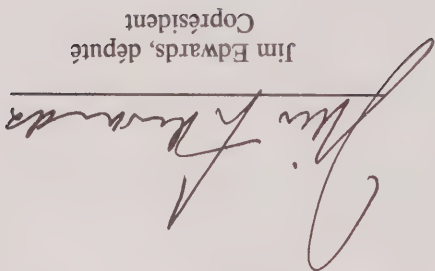
À mi-chemin de nos travaux, nous avons perdu un précieux collaborateur. Le sénateur Richard Hatfield, qui durant presque deux décennies comme premier ministre du Nouveau-Brunswick a joué un rôle clé dans la réforme du fédéralisme canadien, est décédé le vendredi 26 avril 1991. Dès sa nomination au Comité, il a fait montre d'un grand enthousiasme. Même au moment où sa santé déclina, il tâchait de rester associé de près à nos travaux. Il a confié à des amis que son plus vif regret serait de ne pas en voir l'aboutissement.

Nous sommes très reconnaissants pour la contribution faite au présent rapport par les deux greffiers du comité et par leur personnel, par le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, par les interprètes, par les traducteurs et par tous ceux qui y ont travaillé.

Sén. Gerald Beaudoin
Coprésident



Jim Edwards, député
Coprésident



Michel Bois	Jeannine Kennedy
Alain Bourque	Jean Leduc
Paul Bourque	Jacques Léger
Leslie Cain	Brian Morrison
Pierre Castonguay	Jeff Porter
Susan Finn	Don St-Pierre
John Franklin	Larry Way

Personnel du bureau :

Adjointe administrative :
Sharon Scullion

Éditeurs / réviseurs :
Ruth Crow
Mario Pelletier

Autre personnel de bureau :

Fiona Bladon	Diane Lefebvre
Josée Brousseau	Carol MacDonald
Lianne Brown	Edna Perrier
Hélène Cousineau	Joanne Pronovost
Lena L'Écuyer	Louise Rousseau

Service central de soutien et des publications

ainsi que plusieurs autres qui ont contribué à la rédaction de ce rapport.

Les coprésidents

REMERCIEMENTS

Le Comité désire reconnaître le dévouement, la persévérance et l'aide précieuse des personnes suivantes qui ont donné de leur temps sans compter pour la préparation de notre rapport :

Les copreffeurs :

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Autres greffiers de comités :

Martine Bresson
Marie Louise Paradis

Bernard Fournier
Marc Toupin

Personnel de recherche :

Bibliothèque du Parlement :

Daniel Dupras
Molly Dunsmuir
Alain Lafleur
Nis Moller
Peter Niemczak
Jack Stilborn

Autre chercheur :

Recherche des partis :
Paul Lepsoe, P.-C.
Guy Pratte, Lib.
Ian Peach, N.R.D.

Internes parlementaires :

Wayne Burnett
Nancy MacDonald

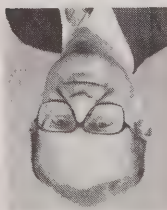
Lori Anne Heckbert
Simone Philogène

Équipage de télédiffusion :

Jim Archibald
Ivan Barclay
André Baulne

Michael Gibbs
Bernard Goulet
Ed Greskow

MEMBRES DU COMITÉ : députés



Ken Atkinson



Coline Campbell

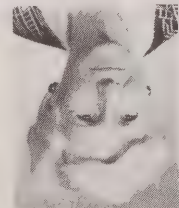


Wilton Littlechild



André Quellet

Sén. Richard Hatfield



Gabrielle Bertrand



Ronald Duhamel



Rob Nicholson



Pauline Browes, députée

XIV



Jean-Pierre Blackburn



Lynn Hunter



Lorne Nystrom



Ross Reid



Shirley Mahieu, députée

Ont également participé de façon particulière :

COPRÉSIDENTS

Sén. Gérard Beaudoin



Jim Edwards, député



MEMBRES DU COMITÉ : sénateurs

Gérald Comeau



Michael Kirby



Philippe Gigantes



Nathan Nurgitz



— Que les motions et ordres adoptés par le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada au cours de la deuxième session de la législature actuelle soient réputés avoir été adoptés par le Comité mixte, à moins d'un ordre contraire dudit Comité; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

ATTESTÉ

Le Greffier du Sénat

GORDON BARNHART

ATTESTE

Qu'un message soit envoyé à la Chambre des communes pour l'inviter à se joindre au Sénat aux fins exposées ci-dessus et à désigner, si elle le juge à propos, certains de ses membres pour faire partie de ce Comité mixte spécial.

Le Greffier du Sénat

GORDON BARNHART

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du vendredi 17 mai 1991 :

— Qu'un message soit envoyé au Sénat informant leurs Honorables que la Chambre des communes se joint à lui pour reconstituer le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada institué au cours de la deuxième session de la législature actuelle et pour lui déléguer les pouvoirs et l'assujettir aux conditions stipulées dans l'Ordre de renvoi du 17 décembre 1990.

Que les représentants de la Chambre des communes à ce Comité soient les mêmes qu'au dernier jour de la deuxième session de la législature actuelle.

Que les témoignages entendus par le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada au cours de la deuxième session de la législature actuelle soient réputés avoir été renvoyés au Comité mixte constitué aux termes de la présente motion;

Que la partie du budget du Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada restée inutilisée à la fin de la deuxième session de la législature actuelle soit réputée constituée le budget total du Comité mixte constitué aux termes de la présente motion, sous réserve de l'octroi d'un budget supplémentaire par le Bureau de régie interne;

Que tous les contrats conclus par le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada au cours de la deuxième session de la législature actuelle soient réputés avoir été conclus par le Comité mixte constitué aux termes de la présente motion et soient réputés valides, sous réserve d'un ordre contraire dudit Comité; et

Que les motions et ordres adoptés par le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada au cours de la deuxième session de la législature actuelle soient réputés avoir été adoptés par le Comité mixte constitué aux termes de la présente motion, à moins d'un ordre contraire dudit Comité.

ATTESTE

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

- i) du rôle de la population canadienne dans le processus;
 - ii) de l'efficacité du processus et des formules actuels en matière de modifications constitutionnelles;
 - iii) des solutions de rechange aux processus et formules actuels, y compris celles qui sont présentées dans le document de travail rédigé par le gouvernement du Canada et intitulé «La modification de la Constitution du Canada»;
- Que le Comité mixte spécial soit constitué de cinq sénateurs et douze députés;
- Que, nonobstant l'article 66 du Règlement, le Comité soit formé des honorables sénateurs Beaudoin, Comeau, Gigantes, Kirby et Nurgitz;
- Que le Comité soit autorisé à créer, parmi ses membres, les sous-comités qu'il peut juger bon de créer et à leur déléguer la totalité ou une partie de ses pouvoirs, sauf celui de faire rapport directement au Sénat;
- Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;
- Que le Comité ou un sous-comité soit autorisé à se déplacer et à tenir des audiences publiques au Canada;
- Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire venir des documents et des dossiers, à interroger des témoins et à faire imprimer au jour le jour, les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;
- Que le Comité soit habilité à autoriser, s'il le juge opportun, la radiodiffusion et la télédiffusion de la totalité ou d'une partie de ses délibérations et de celles de ses sous-comités, conformément aux principes et pratiques qui régissent la diffusion des délibérations de la Chambre des communes;
- Que des allocations soient accordées aux partis qui sont représentés au sein du Comité en proportion de leur représentation à la Chambre des communes afin de leur assurer l'aide d'experts dans les travaux du Comité;
- Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'employés professionnels, de bureau et en sténographie que les coprésidents jugeront à propos;
- Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session de la trente-quatrième législature soient déferés au Comité;
- Que le Comité présente son rapport au plus tard le 1^{er} juillet 1991. Toutefois, si le Sénat ne siège pas, le rapport sera réputé avoir été présenté le jour où il sera déposé auprès du Greffier du Sénat et du Greffier de la Chambre des communes;
- Que les changements dans la liste des membres du Comité pour les députés de la Chambre des communes s'appliquent immédiatement après que le député qui agit comme whip en chef de tout parti reconnu en a déposé avis sous sa signature auprès du greffier du Comité;
- Que le quorum du Comité soit fixé à neuf membres lorsque celui-ci doit voter, se prononcer sur une résolution ou prendre une décision, à condition que les deux Chambres soient représentées, et que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances, à entendre des témoignages et à en autoriser l'impression lorsque six membres du Comité sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées; et

Que le Comité mixte spécial soit constitué de douze députés et de cinq sénateurs et que les sénateurs membres du Comité soient désignés au plus tard trois jours de séance après l'adoption de la présente motion;

Que le Comité soit autorisé à créer, parmi ses membres, les sous-comités qu'il peut juger bon de créer et à leur déléguer la totalité ou une partie de ses pouvoirs, sauf celui de faire rapport directement au Sénat;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le Comité ou un sous-comité soit autorisé à se déplacer et à tenir des audiences publiques au Canada;

Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire venir des documents et des dossiers, à interroger des témoins et à faire imprimer au jour le jour, les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;

Que le Comité soit habilité à autoriser, s'il le juge opportun, la radiodiffusion et la télédiffusion de la totalité ou d'une partie de ses délibérations et de celles de ses sous-comités, conformément aux principes et pratiques qui régissent la diffusion des délibérations de la Chambre des communes;

Que des allocations soient accordées aux partis qui sont représentés au sein du Comité en proportion de leur représentation à la Chambre des communes afin de leur assurer l'aide d'experts dans les travaux du Comité;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'employés professionnels, de bureau et en sténographie que les coprésidents jugeront à propos;

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 1^{er} juillet 1991. Toutefois, si le Sénat ne siège pas, le rapport sera réputé avoir été présenté le jour où il sera déposé auprès du Greffier de la Chambre des communes et du Greffier du Sénat;

Que les changements dans la liste des membres du Comité pour les députés de la Chambre des communes s'appliquent immédiatement après que le député qui agit comme whip en chef de tout parti reconnu en a déposé avis sous sa signature auprès du greffier du Comité;

Que le quorum soit fixé à neuf membres du Comité lorsque celui-ci doit voter, se prononcer sur une résolution ou prendre une décision, à condition que les deux Chambres soient représentées, et que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances, à entendre des témoignages et à en autoriser l'impression lorsque six membres du Comité sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 14 mai 1991 :

— Qu'un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes soit institué afin de mener de vastes consultations auprès des Canadiens et de faire enquête et rapport sur le processus de modification de la Constitution du Canada, y compris, le cas échéant, sur des propositions de remaniement de l'une ou de plusieurs des formules de modification, en fonction plus particulièrement :

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'employés professionnels, de bureau et en sténographie que les coprésidents jugeront à propos;

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 1^{er} juillet 1991. Toutefois, si la Chambre ne siège pas, le rapport sera réputé avoir été présenté le jour où il sera déposé auprès du Greffier de la Chambre des communes et du Greffier du Sénat;

Que les changements dans la liste des membres du Comité s'appliquent immédiatement après que le député qui agit comme whip en chef de tout parti reconnu en a déposé avis sous sa signature auprès du greffier du Comité;

Que le quorum soit fixé à neuf membres du Comité lorsque celui-ci doit voter, se prononcer sur une résolution ou prendre une décision, à condition que les deux Chambres soient représentées, et que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances, à entendre des témoignages et à en autoriser l'impression lorsque six membres du Comité sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées; et

Qu'un message soit envoyé au Sénat le priant de se joindre à la Chambre pour les fins susmentionnées et de choisir, s'il le juge opportun, cinq sénateurs pour le représenter audit Comité mixte spécial.

Cette motion, mise aux voix, est agréée sur division.

ATTESTE

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 30 janvier 1991 :

— Que le Sénat se joigne à la Chambre des communes pour former un comité mixte spécial chargé de mener de vastes consultations auprès des Canadiens et de faire enquête et rapport sur le processus de modification de la Constitution du Canada, y compris, le cas échéant, sur des propositions de remaniement de l'une ou de plusieurs des formules de modification, en fonction plus particulièrement :

- i) du rôle de la population canadienne dans le processus;
- ii) de l'efficacité du processus et des formules actuels en matière de modifications constitutionnelles;
- iii) des solutions de échange aux processus et formules actuels, y compris celles qui sont présentées dans le document de travail rédigé par le gouvernement du Canada et intitulé «La modification de la Constitution du Canada»;

— Qu'un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes soit chargé de mener de vastes consultations auprès des Canadiens et de faire enquête et rapport sur le processus de modification de la Constitution du Canada, y compris, le cas échéant, sur des propositions de remaniement de l'une ou de plusieurs des formules de modification, en fonction plus particulièrement :

- i) du rôle de la population canadienne dans le processus;
- ii) de l'efficacité du processus et des formules actuels en matière de modifications constitutionnelles;
- iii) des solutions de rechange aux processus et formules actuels, y compris celles qui sont présentées dans le document de travail rédigé par le gouvernement du Canada et intitulé «La modification de la Constitution du Canada»;

Que le Comité mixte spécial soit constitué de douze députés et de cinq sénateurs, et que les députés membres du Comité soient désignés lorsque le Comité de sélection fera rapport, au plus tard trois jours de séance après l'adoption de la présente motion, lequel rapport sera réputé avoir été adopté au moment de son dépôt;

Que le Comité soit autorisé à créer, parmi ses membres, les sous-comités qu'il peut juger bon de créer et à leur déléguer la totalité ou une partie de ses pouvoirs, sauf celui de faire rapport directement à la Chambre;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances de la Chambre des communes et les périodes d'ajournement;

Que le Comité ou un sous-comité soit autorisé à se déplacer et à tenir des audiences publiques à l'intérieur du Canada;

Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire venir des documents et des dossiers, à interroger des témoins et à faire imprimer au jour le jour, les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;

Que le Comité soit habilité à autoriser, s'il le juge opportun, la radiodiffusion et la télédiffusion de la totalité ou d'une partie de ses délibérations et de celles de ses sous-comités, conformément aux principes et pratiques qui régissent la diffusion des délibérations de la Chambre des communes;

Que des allocations soient accordées aux partis qui sont représentés au sein du Comité en proportion de leur représentation à la Chambre des communes afin de leur assurer l'aide d'experts dans les travaux du Comité;

Raymond Perrault
Jean-Marie Poitras
Mira Spivak
John Syvain
Jean-Maurice Simard
Norbert Thériault—(22)

Autres députés qui ont participé aux travaux du Comité :

Raymond Perrault
Jean-Marie Poitras
Mira Spivak
John Syvain
Jean-Maurice Simard
Norbert Thériault—(22)

Other Members of Parliament who served on the Committee:

Warren Allmand
Eugène Bellemare
Maurizio Bevilacqua
Bud Bird
Bill Blaikie
Ethel Blondin
John Brewin
Harry Brightwell
Pauline Browes
Catherine Calbeck
Gabriel Desjardins
Maurice Dionne
Benno Friesen
Jean-Robert Gauthier
Beryl Gaffney
Mac Harb
Robert Layton
Francis LeBlanc
Derek Lee
Ronald MacDonald
Shirley Maheu
Joe McGuire
Peter Milliken
Key Pagtakhan
Denis Pronovost
George Proud
Marcel Prud'homme
Scott Thorkelson
Pierrette Venne
Ian Waddell—(30)

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Edition,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE AND
OF THE HOUSE OF COMMONS ON THE PROCESS
FOR AMENDING THE CONSTITUTION OF CANADA

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA
CHAMBRE DES COMMUNES SUR LE PROCESSUS DE
MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

Joint Chairman:
Hon. Gérard Beaudoin, Senator
Jim Edwards, M.P.

Coprésidents :
L'hon. Gérard Beaudoin, sénateur
Jim Edwards, député

Representing the Senate:

Représentant le Sénat:

The Honourable Senators

Les honorables sénateurs

Gérald Beaudoin
Gérald Comeau
Philippe Gigantès
Michael Kirby
Nathan Nurgitz—(5)

Gérald Beaudoin
Gérald Comeau
Philippe Gigantès
Michael Kirby
Nathan Nurgitz—(5)

Representing the House of Commons:

Représentant la Chambre des communes :

Members

Les députés

Ken Atkinson
Gabrielle Bertrand
Jean-Pierre Blackburn
Coline Campbell
Ronald Duhamel
Jim Edwards
Lynn Hunter
Wilton Littlechild
Rob Nicholson
Lorne Nystrom
André Ouellet
Ross Reid—(12)

Ken Atkinson
Gabrielle Bertrand
Jean-Pierre Blackburn
Coline Campbell
Ronald Duhamel
Jim Edwards
Lynn Hunter
Wilton Littlechild
Rob Nicholson
Lorne Nystrom
André Ouellet
Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

(Quorum 9)

Serge Pelletier

Les copreffiers du Comité

Eugene Morawski

Serge Pelletier

Joint Clerks of the Committee

Eugene Morawski

Other Senators who served on the Committee:

Autres sénateurs qui ont participé aux travaux du Comité :

Willie Adams
E.W. Barootes
Eric Bernison
Roch Bolduc
Pat Carney
Consiglio Di Nino
Jerahmiel S. Gratslein
Richard Hatfield
Daniel Hays
Janis Johnson
James Kelleher
Noel Kinsella
Paul Lucier
Finlay MacDonald
Michael Arthur Meighen
Gildas Molgat

Willie Adams
E.W. Barootes
Eric Bernison
Roch Bolduc
Pat Carney
Consiglio Di Nino
Jerahmiel S. Gratslein
Richard Hatfield
Daniel Hays
Janis Johnson
James Kelleher
Noel Kinsella
Paul Lucier
Finlay MacDonald
Michael Arthur Meighen
Gildas Molgat

Le mardi 21 mai 1991
 Le jeudi 23 mai 1991
 Le mardi 28 mai 1991
 Le mercredi 29 mai 1991
 Le jeudi 30 mai 1991
 Le mardi 4 juin 1991
 Le mercredi 5 juin 1991
 Le jeudi 6 juin 1991
 Le lundi 10 juin 1991
 Le mardi 11 juin 1991
 Le mercredi 12 juin 1991
 Le mardi 18 juin 1991

Coprésidents:

L'hon. Gerald Beaudoin, sénateur
 Jim Edwards, député

Tuesday, May 21, 1991
 Thursday, May 23, 1991
 Tuesday, May 28, 1991
 Wednesday, May 29, 1991
 Thursday, May 30, 1991
 Tuesday, June 4, 1991
 Wednesday, June 5, 1991
 Thursday, June 6, 1991
 Monday, June 10, 1991
 Tuesday, June 11, 1991
 Wednesday, June 12, 1991
 Tuesday, June 18, 1991

Joint Chairmen:

Hon. Gerald Beaudoin, Senator
 Jim Edwards, M.P.

Processus de modification de la Constitution du Canada

Process for amending the Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du
Sénat et de la Chambre des communes sur le*

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint
Committee of the Senate and the House of Commons on*

CONCERNANT:

Une étude du processus de modification de la
Constitution du Canada

Y COMPRIS:

Le Rapport au Sénat et à la Chambre des communes
 The Report to the Senate and to the House of Commons

RESPECTING:

A study of the process for amending the Constitution of
Canada

INCLUDING:

Troisième session de la trente-quatrième législature,
 1991
 Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
 1991

LE PROCESSUS DE MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

Rapport du Comité mixte spécial
du Sénat et de la Chambre des communes

Coprésidents:
L'hon. Gerald Beaudoin, sénateur
Jim Edwards, député

Le 20 juin 1991



LE PROCESSUS

DE MODIFICATION DE LA

CONSTITUTION DU CANADA

Rapport du Comité mixte spécial
du Sénat et de la Chambre des communes

Président

M. Jean Chrétien, député

Jim Edwards, député

Le 20 juin 1991

CAI
XY2
-1990
P61



CANADA

INDEX

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON

Process for Amending the Constitution of Canada

SENATE
AND
HOUSE OF COMMONS



Issue 1 • 1991 • 3rd Session • 34th Parliament

Published under authority of the Speaker of the House of Commons
by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des
communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

GUIDE TO THE USER

This index is subject-based and extensively cross-referenced. Each issue is recorded by date; a list of dates may be found on the following page.

The index provides general subject analysis as well as subject breakdown under the names of Members of Parliament indicating those matters discussed by them. The numbers immediately following the entries refer to the appropriate pages indexed. The index also provides lists.

All subject entries in the index are arranged alphabetically, matters pertaining to legislation are arranged chronologically.

A typical entry may consist of a main heading followed by one or more sub-headings.

Income tax

Farmers

Capital gains

Cross-references to a first sub-heading are denoted by a long dash.

Capital gains *see* Income tax—Farmers

The most common abbreviations which could be found in the index are as follows:

1r, 2r, 3r, = first, second, third reading A = Appendix amdt. = amendment Chap = Chapter
g.r. = government response M. = Motion o.q. = oral question qu. = question on the
Order Paper R.A. = Royal Assent r.o. = return ordered S.C. = Statutes of Canada
S.O. = Standing Order

Political affiliations:

BQ	Bloc Québécois
Ind	Independent
Ind Cons	Independent Conservative
L	Liberal
NDP	New Democratic Party
PC	Progressive Conservative
Ref	Reform Party of Canada

For further information contact the
Index and Reference Service — (613) 992-8976
FAX (613) 992-9417

INDEX

SENATE AND HOUSE OF COMMONS SPECIAL JOINT COMMITTEE

THIRD SESSION—THIRTY-FOURTH PARLIAMENT

DATES AND ISSUES

— 1991 —

May: 21st, 23rd, 28th, 29th, 30th, 1.

June: 4th, 5th, 6th, 10th, 11th, 12th, 18th, 1.

- Atkinson, Ken** (PC—St. Catharines)
References, *in camera* meetings, 1:117-25, 127-9
- Beaudoin, Hon. Gérard, Senator** (PC—Rigaud, Québec) (Joint Chairman)
References, *in camera* meetings, 1:117-29
- Bertrand, Gabrielle** (PC—Brome—Missisquoi)
References, *in camera* meetings, 1:117-29
- Blackburn, Jean-Pierre** (PC—Jonquière)
References, *in camera* meetings, 1:117-29
- Campbell, Coline** (L—South West Nova)
References, *in camera* meetings, 1:117-8, 120-8
- Comeau, Hon. Gérard J., Senator** (PC—Nova Scotia)
References, *in camera* meetings, 1:117-22, 124-9
- Constitutional amending process**
In camera meetings, 1:117-30
- Duhamel, Ronald J. (L—St. Boniface)**
References, *in camera* meetings, 1:117-21, 125-9
- Dupras, Daniel** (Committee Researcher)
References, *in camera* meetings, 1:117-29
- Edwards, James Stewart** (PC—Edmonton South)(Joint Chairman)
References, *in camera* meetings, 1:117-29
- Gigantès, Hon. Philippe D., Senator** (L—De Lorimier, Québec)
References, *in camera* meetings, 1:117, 120-9
- Hunter, Lynn** (NDP—Saanich—Gulf Islands)
References, *in camera* meetings, 1:117-8, 120-9
- Kirby, Hon. Michael, Senator** (L—South Shore, Nova Scotia)
References, *in camera* meetings, 1:120-1, 127
- Littlechild, Willie** (PC—Wetaskiwin)
References, *in camera* meetings, 1:117-8, 120-9
- Maheu, Shirley** (L—Saint-Laurent—Cartierville)
References, *in camera* meetings, 1:117-25
- Nicholson, Robert** (PC—Niagara Falls; Parliamentary Secretary to Minister of Justice and Attorney General of Canada from May 8, 1991 to May 7, 1992)
- Nicholson, Robert—Cont.**
References, *in camera* meetings, 1:117-29
- Nurgitz, Hon. Nathan, Senator** (PC—Winnipeg North, Manitoba)
References, *in camera* meetings, 1:117-8, 121
- Nystrom, Lorne** (NDP—Yorkton—Melville)
References, *in camera* meetings, 1:117-21, 123-9
- Ouellet, Hon. André** (L—Papineau—Saint-Michel)
References, *in camera* meetings, 1:117-8, 120-1, 123-8
- Procedure and Committee business**
In camera meetings, 1:117-30
- Transcripts
 - Clerk instructed to destroy all copies, 1:129, agreed to
 - Retaining, M. (Duhamel), 1:119, agreed to
 - Member, travel expenses, Committee paying, 1:29, agreed to
 - Ministers, inviting, 1:122, stood
 - Printing
 - Minutes and evidence, reprint, M. (J.-P. Blackburn), 1:119, agreed to
 - Reports to both Houses, additional copies, 1:129, agreed to
 - Reports to both Houses
 - Reports to both Houses
 - Draft
 - Adopting, 1:129, agreed to
 - Clerk instructed to destroy all copies, 1:129, agreed to
 - Consideration, 1:117-30
 - Members signing, deadline, 1:130, agreed to
 - Minority reports, appending, 1:129, agreed to
 - Text revisers, hiring, 1:120, agreed to
 - Typographical, stylistic or translation errors, Joint Chairmen correcting, 1:129, agreed to
- Reid, Ross** (PC—St. John's East; Parliamentary Secretary to Minister of Indian Affairs and Northern Development from May 8, 1991 to May 7, 1992)
References, *in camera* meetings, 1:117-8, 120-8
- Report to both Houses, 1:1-115**
Minority report, 1:73-7
- Stilborn, Jack** (Committee Researcher)
References, *in camera* meetings, 1:117-29

- Hunter, Lynn—*Suite*
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-34
- Kirby, l'hon. Michael, sénateur (L—South Shore, Nouvelle-Ecosse)
Comité, séances à huis clos, présence, I:123-6, 131-2
- Litichevich, Willie (PC—Wetaskiwin)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-34
- Maheu, Shirley (L—Saint-Laurent—Cartierville)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-30
- Nicholson, Robert (PC—Niagara Falls; secrétaire parlementaire du ministre de la Justice et procureur général du Canada du 8 mai 1991 au 7 mai 1992)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-34
- Nouveau parti démocratique. Voir Comité—Rapport
- Nurgitz, l'hon. Nathan, sénateur (PC—Winnipeg Nord, Manitoba)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-3, 125-6
- Nystrom, Lorne (NPD—Yorkton—Melville)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-34
- Ordres de renvoi de la Chambre
Reconstitution, xi
Création, vii-viii
Comité mixte spécial
Participation, viii-ix
Reconstitution, ix-xii
- Ouellet, l'hon. André (L—Papineau—Saint-Michel)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-33
- Procès-verbaux et témoignages*
Réimpression, I:133
Réimpression, fascicule n° 10 (2^e sess. 34^e lég.), I:123
- Processus de modification de la Constitution du Canada
Etude, I:121-34
Rapport aux deux Chambres, I:1-120
Rapport minoritaire, I:75-9
- Reid, Ross (PC—St. John's-Est; secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien du 8 mai 1991 au 7 mai 1992)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-33
- Stilborn, Jack (rechercheur pour le Comité)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-34
- Atkinson, Ken (PC—St. Catharines)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-34
- Beaudoin, l'hon. Gérard, sénateur (PC—Rigaud, Québec) (coprésident)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-34
- Bertrand, Gabrielle (PC—Brome—Missisquoi)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-34
- Blackburn, Jean-Pierre (PC—Jonquière)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-34
- Campbell, Coline (L—South West Nova)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-33
- Combeau, l'hon. Gerald J., sénateur (PC—Nouvelle-Ecosse)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-34
- Comité
Déplacements, frais, remboursement, I:133
Document, annexion, rapport minoritaire, I:133
Personnel, réviseurs, I:124
Rapport
Adoption, I:133
Corrections, typographie, forme et traduction, I:133
Ebauches, destruction, I:133
NPD, dissidence, I:133
Projet, examen, I:121-34
Signature des membres, I:134
Séances à huis clos
7 mai 1991, compte rendu, I:123
Tenue, I:121-34
Transcriptions, destruction, I:133
Témoin, ministre, invitation, I:126
- Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution du Canada. Voir pluri Comité
- Duhamel, Ronald J. (L—Saint-Boniface)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-5, 129-34
- Dupras, Daniel (rechercheur pour le Comité)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-34
- Edwards, James Stewart (PC—Edmonton—Sud-Ouest) (coprésident)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-34
- Gigantès, l'hon. Philippe D., sénateur (L—De Lorimier, Québec)
Comité, séances à huis clos, présence, I:121-34
- Hunter, Lynn (NPD—Saanich—Les Îles-du-Golfe)

INDEX

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

TROISIÈME SESSION — TRENTE-QUATRIÈME LÉGISLATURE

DATES ET FASCICULES

— 1991 —

Juin:

les 4, 5, 6, 10, 11, 12 et 18, f.1.

Mai:

les 21, 23, 28, 29 et 30, f.1.

Cet index est un index croisé couvrant des sujets variés. Chaque fascicule est enregistré selon la date et cette référence se trouve à la page suivante.

L'index contient l'analyse des sujets et les noms des participants. Chaque référence apparaît sous les deux rubriques afin de faciliter l'accès par le nom de l'intervenant ou par le sujet. Les chiffres qui suivent les titres ou sous-titres correspondent aux pages indexées. Certains sujets d'importance font aussi l'objet de descripteurs spéciaux.

Les noms des intervenants et les descripteurs sont inscrits dans un ordre alphabétique. Certaines entrées relatives à la législation sont indexées chronologiquement.

Une entrée d'index peut se composer d'un descripteur en caractères gras et d'un ou de plusieurs sous-titres tels que:

Impôt sur le revenu

Agriculteurs

Gains en capital

Les renvois à un premier sous-titre sont indiqués par un long trait.

Gains en capital. Voir Impôt sur le revenu—Agriculteurs

Les abréviations et symboles que l'on peut retrouver dans l'index sont les suivants:

1^{re}, 2^e, 3^e l. = première, deuxième, troisième lecture. A. = appendice. Am. = amendement. Art. = article. Chap. = chapitre. Dd. = ordre de dépôt de documents. Déc. = déclaration. M. = motion. Q.F. = question au *Feuilleton*. Q.O. = question orale. R.g. = réponse du gouvernement. Rés. = résolution. S.C. = Statuts du Canada. S.r. = sanction royale.

Affiliations politiques:

BQ	Bloc Québécois
Cons. Ind.	Conservateur indépendant
Ind.	Indépendant
L	Libéral
NPD	Nouveau parti démocratique
PC	Progressiste conservateur
Réf.	Parti réformiste du Canada

Pour de plus amples renseignements, veuillez vous adresser
au Service de l'index et des références (613) 992-7645.
Télécopieur (613) 992-9417

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'imprimeur de la Reine pour le Canada.
En vente: Groupe Communication Canada — Edition,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons
by the Queen's Printer for Canada.
Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9

**Processus de modification de la
Constitution du Canada**
**SÉNAT
ET
CHAMBRE DES COMMUNES**

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL SUR LE

DU

INDEX

CANADA



